УДК 338.47

Грицко Евгений Васильевич – начальник юридического отдела Федерального казенного учреждения «Дальуправтодор» (г. Хабаровск). *E-mail: vasilich@ngs.ru*

Evgeniy Vasil'evich Gritsko –head of the legal department of the Federal state institution "Dalyupravtodor" (Khabarovsk*). E-mail: vasilich@ngs.ru*

Е.В. Грицко
E.V. Gritsko

Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент реализации проектов в сфере строительства автомобильных дорог

В статье рассматриваются теоретические аспекты реализации инфраструктурных проектов на основе использования механизма государственно-частного партнерства. Показаны основные проблемы, ограничивающие использование данного инструмента в современной экономической практике. Приведена сравнительная характеристика показателей, характеризующих качественные и количественные параметры сети автомобильных дорог Дальнего Востока, по сравнению с другими федеральными округами РФ.

Public-private partnerships as an effective instrument for the implementation of projects in the construction of roads

The article discusses the theoretical aspects of the implementation of infrastructure projects through the use of public-private partnerships. The basic problems that restrict the use of this tool in the modern economic practice are showed. The comparative characteristic indicators of the quality and quantity of roads of the Far East in comparison with other federal districts of the Russian Federation is given.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, показатели развития сети автомобильных дорог, Дальневосточный федеральный округ.*

Keywords: *public-private partnership, indicators of the road network, the Far-Eastern Federal District.*

Сложность и масштабность стоящих перед государством задач по достижению высоких темпов социально-экономического развития, повышению качества и уровня жизни населения, созданию инфраструктуры, обеспечивающей потребности экономики, обуславливает необходимость поиска и практического использования механизмов, способных более

эффективно достигать поставленных целей. В условиях невозможности решения всего спектра многообразных задач исключительно за счет бюджетного финансирования большое значение имеет привлечение к решению находящихся в компетенции государственных и муниципальных органов власти вопросов финансовых, материальных, кадровых и других ресурсов частного сектора. В мировой практике одним из эффективных инструментов взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора для достижения целей социально-экономического развития является механизм государственно-частного партнерства (далее – ГЧП).

Решение задач с использованием ГЧП позволяет государству реализовывать инвестиционный проект ускоренными темпами, достигать положительного бюджетного и социально-экономического эффекта, диверсифицировать риски, привлекать интеллектуальный и управленческий капиталы частного сектора к управлению проектом, экономить бюджетные средства на стадии эксплуатации проекта и т. д. Для частного сектора ГЧП привлекательно получение административного и политического содействия государства в реализации проекта, возможность: разделения рисков с государством, получения минимальных гарантий со стороны государства, установления затрат по проекту в установленной доле и др. [2, с. 29 – 33].

В настоящее время реализация задач в области строительства объектов инфраструктуры происходит одновременно с активным использованием государственно-частного партнерства, о чем свидетельствует анализ программных документов. Считается, что взаимоотношения между государством и бизнесом на основе ГЧП априори гарантируют успешное выполнение проекта. Однако построение этих взаимоотношений в реальной экономике сталкивается с рядом проблем законодательного, экономического, институционального характера, что является своеобразным тормозом развития и практического использования государственно-частного партнерства.

К числу сфер, в которых может быть использован механизм взаимовыгодного частно-государственного партнерства, относится дорожное строительство. На сегодняшний день более половины автодорог в Российской Федерации не отвечают нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям [3]. При этом, Дальний Восток выделяется на фоне остальных федеральных округов крайне низкими показателями охвата территории автомобильными дорогами. Занимая более трети территории страны, округ концентрирует порядка 5% от общей протяженности дорог (табл. 1). За последние 10 лет увеличение протяженности автомобильных дорог составило 113%, тогда как, в среднем, по России прирост составил 37%. В результате, ежегодная сумма экономических потерь из-за плохого состояния транспортной инфраструктуры оценивается в 3% от валового внутреннего продукта [1, 3].

Таблица 1

Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, на конец года; тыс. км [6]

Территория	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2011 г./2000 г., раз
РФ	532,4	530,5	629,1	646,9	664,6	727,7	1,37
ЦФО	119,7	116,5	139,6	146,4	150,3	155,9	1,30
СЗФО	66,9	67,5	75,2	75,4	76,3	78,8	1,18
ЮФО	37,2	31,2	52,6	54,9	55,5	60,8	1,64
СКФО	25,7	25,9	31,2	32,7	37,7	50,1	1,95
ПФО	125,2	130,5	146,7	150,8	155,7	157,8	1,26
УФО	34,3	37,3	40,3	42,0	42,4	43,2	1,26
СФО	89,4	88,4	106,8	107,4	108,9	142,7	1,60
ДФО	34,0	33,3	36,8	37,3	37,8	38,4	1,13

Дальний Восток значительно уступает другим территориям и по плотности автомобильных дорог. В среднем, по стране данный показатель составляет 43 км на 1000 кв. км территории. Самое высокое значение наблюдается в Центральном федеральном округе – 240 км на 1000 кв. км. На Дальнем Востоке показатель покрытия территории автомобильными дорогами составляет всего 6,2 км, что является самым низким значением в стране. Среди дальневосточных субъектов в качестве исключения можно назвать только два региона – Приморский край и Еврейскую автономную область, в которых плотность дорог (51 км и 48 км на 1 тыс. кв. км территории, соответственно) превышает как среднероссийское значение, так и показатели по другим федеральным округам [6]. Данная ситуация обусловлена, прежде всего, масштабным строительством дорог в рамках подготовки к проведению саммита АТЭС в Приморском крае и сдачей федеральной автодороги «Чита – Хабаровск».

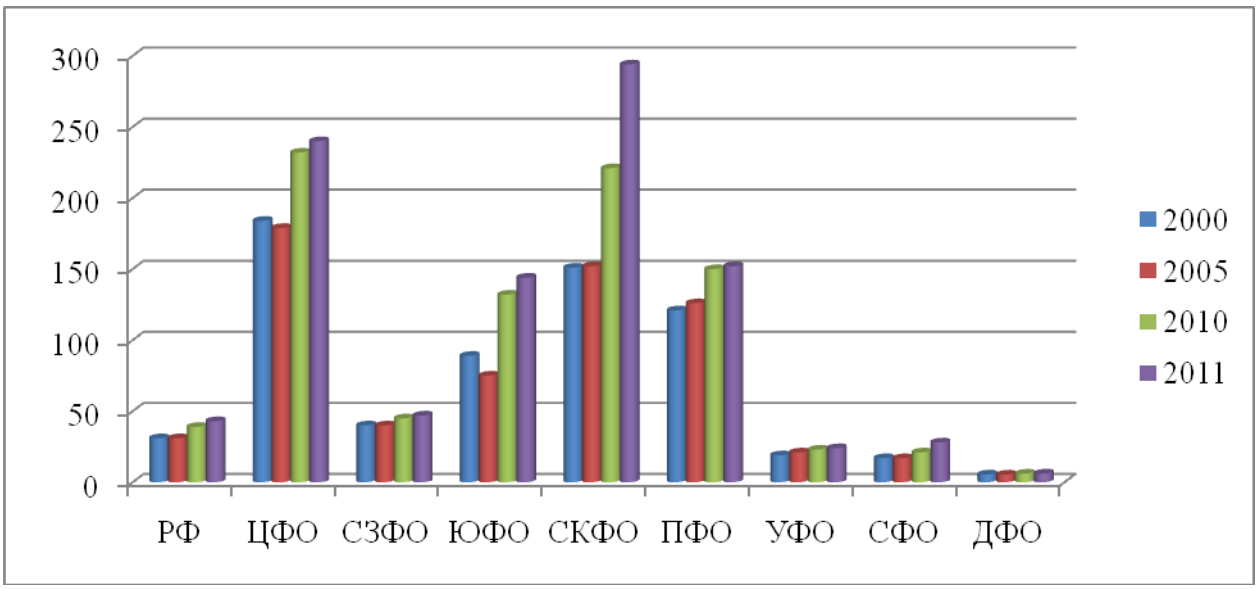


Рис. 1. Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, на конец года, км/1000 кв. км территории

Следует отметить, что эффективность реализации проекта на основе государственно-частного партнерства во многом зависит от четкого обоснования действий и ответственности всех участников взаимоотношений. В настоящее время в Российской Федерации проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» находится в процессе обсуждения и доработки. При этом, Закон «О концессионных соглашениях», являющихся одной из форм ГЧП, был принят еще в 2005 г., и многие положения этого нормативно-правового акта уже устарели и не соответствуют реалиям нынешней экономической ситуации. Можно говорить об отсутствии: единой терминологии; системы взаимоотношений между государством и частными структурами; показателей и критериев оценки, способствующих четкому закреплению функций и ответственности каждой из сторон. В результате, нет единого мнения по вопросу того, что считать государственно-частным партнерством, к которому зачастую относят любые взаимоотношения между государством и частным бизнесом (например, государственные закупки).

Следует отметить, что государству при всем разнообразии моделей принадлежит главенствующая роль в формулировке целей, которых должны добиться их частные партнеры, и в использовании инструментов бюджета, публичной собственности, законодательных установлений и прочих публичных прерогатив по управлению частью рисков проекта, которые не могут нести частные участники.

Для того, чтобы механизм ГЧП эффективно функционировал, государству необходимо создать соответствующую нормативно-правовую базу, надежный механизм урегулирования споров. Стимулируя развитие ГЧП в стране, государство сталкивается с определенными проблемами [1]:

- как соединить коммерческую мотивацию частного сектора с потребностями общественных организаций (при этом, ключевыми понятиями

частного сектора являются удовлетворение потребителя, рентабельность инвестиций и оценка рисков, а государственного сектора – ответственность, контролируемость и избежание риска)? [7];

- как наиболее рационально и приемлемо для сторон распределить риск?
- как управлять партнерством через жесткое концессионное соглашение в течение 20 – 30 лет в условиях быстроменяющейся внешней среды?
- как развивать потенциал институтов так, чтобы они были в состоянии адекватно оценивать проекты продолжительностью свыше 20 лет и классифицировать предложения в рамках ГЧП по степени их эффективности?

Несмотря на явные преимущества использования ГЧП, реальные примеры в целом по Российской Федерации носят единичный характер, что обусловлено отсутствием законодательства, четко прописывающего взаимоотношения между сторонами-участниками проекта. Выделяют несколько групп проблем, сдерживающих развитие данных форм в российской практике: отсутствие законодательно утвержденной системы реализации подобных проектов; дефицит предложения проектов, реализуемых на принципах ГЧП; сложности в привлечении частными партнерами значительных финансовых ресурсов на условиях, позволяющих успешно финансировать долгосрочные инвестиционные проекты развития инфраструктуры [2, 4].

Развитие дорожной сети на Дальнем Востоке входит в число приоритетных мер государства, от реализации которых во многом зависят перспективы развития всего макрорегиона. При этом, региональная специфика, а именно низкая плотность населения, большие расстояния между населенными пунктами, невысокая интенсивность грузоперевозок накладывают определенные ограничения на формах и механизмах реализации проектов. Применение традиционных для строительства дорог критериев здесь не работает. Отрицательная коммерческая привлекательность сказывается на низкой заинтересованности частного бизнеса, основное внимание которого сосредоточено на проектах, реализуемых в европейской части страны.

Можно заключить, что развитие государственно-частного партнерства является достаточно сложным процессом, включающим этапы формирования спроса на качество публичных услуг, трансформацию этого спроса в контракты на развитие инфраструктуры, которые заключаются на условиях публичных процедур, регулирование выполнение этих контрактов происходит через тарифы, спрос на услуги, техническое регулирование, бюджетные субсидии и т. д. Эффективность использования данного механизма для решения накопившихся проблем в инфраструктурных отраслях, и в дорожном хозяйстве в частности, обеспечение потребностей российской экономики в рамках модернизационного сценария требуют

четкой проработки порядка взаимоотношений между участниками процесса на всех стадиях реализации проекта.

Литература и источники:

1. *Анализ проблем и перспектив развития государственно-частного партнерства в России // Государственно-частное партнерство в России: [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/main/publications/investigations*
2. *Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский [и др.]. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010 – 287 с.*
3. *Максимов, В. В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В. В. Максимов. – М. : Альпина Паблишерз, 2010. – 178 с.*
4. *Михеев, О. Л. Частно-государственное партнерство в условиях смешанной экономики: теория и практика становления и функционирования : монография / О. Л. Миххеев. – М. : «Анкил», 279 с.*
5. *Официальная информация Федерального дорожного агентства [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://rosavtodor.ru/shownews/Osnovnye_dokumenty/osnovnye_pokazateli*
6. *Центральная база статистических данных. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd*
7. *Norment, R. Fundamentals of Public-Private Partnerships (PPPs), Luguillo, PR. – August 30. – 2007. – NCPPP [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.ncppp.org/resources/papers/puertorico_norment.pdf*