Леонтьев Рудольф Георгиевич – д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Вычислительного центра Дальневосточного отделения Российской академии наук (г. Хабаровск). E-mail: RLejntev@mail.ru

Барчуков Алексей Валерьевич – канд. экон. наук, доцент ГОУ ВПО «Дальневосточный государственный университет путей сообщения» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 40 71 33

Финансирование инфраструктурных объектов в рамках государственно-частного партнёрства на железнодорожном транспорте

В статье обоснована концепция государственно-частного партнёрства, которая представляет собой эффективный механизм, объединяющий организационный и управленческий потенциалы государства и финансовые возможности бизнеса для привлечения инвестиций на железнодорожный транспорт.

Ключевые слова: инфраструктурные объекты, железнодорожный транспорт, государственно-частное партнёрство, способы финансирования, интеграционные формы управления, проектное финансирование, оценка участия.

Кризисные явления заставили пересмотреть роль государства в финансировании проектов в ряде отраслей, где требуется значительная модернизация имеющейся инфраструктуры и создание новой, для достижения стабильности национальной экономики. Стратегическая, экономическая и социальная значимость объектов инфраструктурных отраслей исключает возможность их приватизации, а существующие финансовые рестрикции государственного бюджета не позволяют увеличивать текущие расходы по их поддержанию и привлекать дополнительные средства для развития. Учитывая условия экономического кризиса, частный бизнес (в силу своей неготовности к финансированию долгосрочных рискованных проектов) занял выжидательную позицию, однако, государство позволить себе этого не может, поскольку обязано обеспечить рост национальной экономики в любых, в том числе и стрессовых ситуациях. Исходя из сложившихся предпосылок выявлена необходимость в согласованном взаимодействии между властью и бизнесом, т. е. государственно-частном партнёрстве (рис. 1).

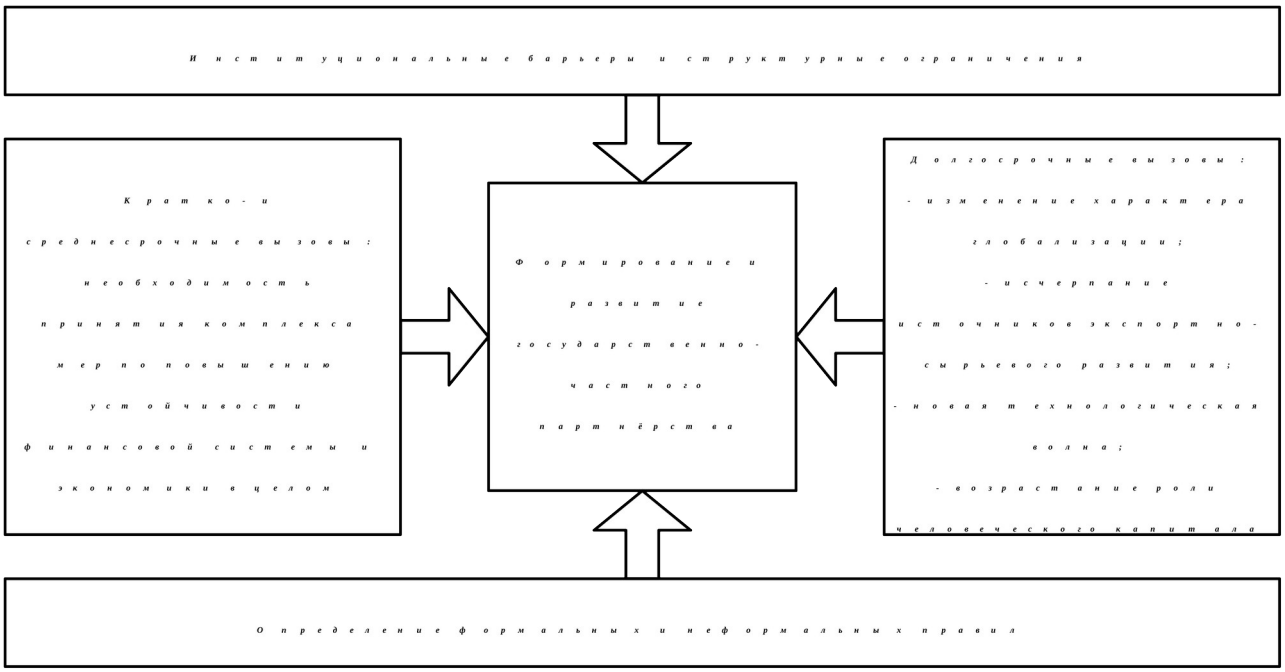


Рис. 1. Среда формирования и развития государственно-частного партнёрства

В последние годы многие крупные инфраструктурные объекты за рубежом обеспечивались государственно-частным партнёрством, в основу которого положено кредитование на частнопредпринимательской основе определённого проекта, в котором созданные активы становятся залогом, а источник погашения займов – денежный поток от реализации проекта. Предоставление гарантии является государственной поддержкой по этому проекту, так как в случае, если необходимость сооружения определяется общегосударственными соображениями, то финансирование должно осуществляться за счёт государственного бюджета [1]. В современном понимании государственно-частное партнёрство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей национальной экономики, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ до обеспечения общественных услуг. В РФ (с её высоким уровнем огосударствления экономики, при остром дефиците инвестиционных ресурсов) разработка и применение различных привлекательных для инвестора форм вложения средств с непосредственным участием и под контролем государства может дать значительные выгоды, обеспечить приток долгосрочных инвестиций в развитие инфраструктурных отраслей. В РФ государственно-частное партнёрство определяется Федеральной целевой программой «Модернизация транспортной системы России на 2010 – 2015 годы», где предусмотрено образование дополнительных источников финансирования с целью реализации ряда инвестиционных программ. Их финансирование предусматривается за счёт средств федерального бюджета,

Инвестиционного фонда РФ, средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников.

Полнее всего преимущества государственно-частного партнёрства могут быть реализованы при строительстве новых инфраструктурных объектов, поскольку экономическое развитие зон тяготения к проекту гарантирует дополнительные налоговые поступления в бюджет административной территории. Финансовые риски частного инвестора минимизируются за счёт инструментов государственной поддержки и бюджетных обязательств, и при этом участие государства позволяет влиять на нормативную базу регионального или муниципального уровня. В этом случае инвестор, являясь владельцем или арендатором производственных активов, имеет дополнительную мотивацию, поскольку расширяет свои источники финансирования. Таким образом, в целях реализации указанной задачи возможен следующий инструментарий государственно-частного партнёрства (рис. 2).

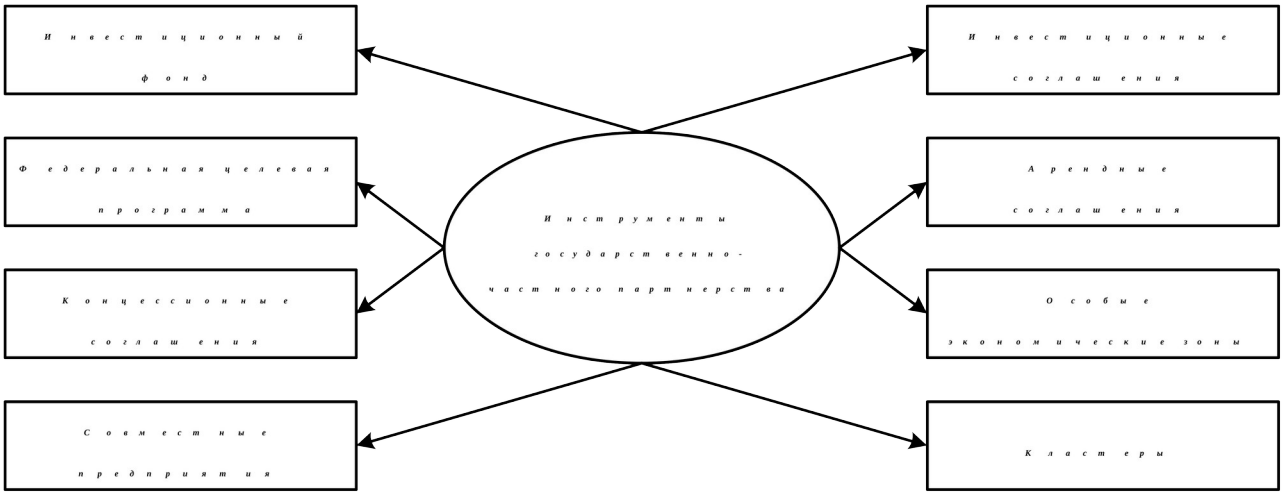


Рис. 2. Инструменты государственно-частного партнёрства

Можно констатировать, что отсутствие единого подхода к государственно-частному партнёрству (ГЧП) в РФ является препятствием на пути его развития и это объясняется следующими причинами:

1) неспособность регионов, имея привлекательные сферы и объекты для инвестирования, подготовить и экономически обосновать инфраструктурные проекты для инвестора;

2) отсутствие квалифицированных частных компаний, владеющх соответствующими инструментами и способных инвестировать средства в инфраструктурные объекты;

3) ограничения в долгосрочных кредитах на финансовых рынках, несовершенство законодательной базы, невозможность предоставления бюджетных гарантий, конфликт полномочий и интересов федеральных, региональных и муниципальных органов власти;

4) недоверие бизнеса к власти и наоборот, а также отсутствие четкой политики по отношению к государственно-частному партнёрству.

На сегодняшний день ГЧП в регионах рассматривают как возможность привлечения частных инвестиций или средств из государственных источников, а не как способ реализации инфраструктурных проектов на основе смешанного финансирования. Из всех возможных инструментов ГЧП, приведённых на рис. 1, в основном, используются такие как: Инвестиционный фонд и федеральные целевые программы. Экспертный совет по законодательству при профильном Комитете Госдумы РФ в 2009 г. рекомендовал Модельный закон «Об участии субъекта в государственно-частном партнёрстве», который по-разному был воспринят законодательной и исполнительной органами региональной власти. На данный момент (2010 г.) нет ни одной административной территории, где принят соответствующий закон об участии субъекта РФ в ГЧП, и это понятие законодательно на федеральном уровне не закреплено, хотя широко применяется в различных нормативных актах. Поэтому вопрос о необходимости разработки федерального закона о ГЧП остаётся открытым: будет ли он способствовать развитию этого процесса в регионах или же достаточно внедрения в каждом субъекте нормативного акта, который будет учитывать его специфику.

Для всех инфраструктурных объектов разработаны концессионные модели в рамках Закона «О концессионной деятельности», которые на железнодорожном транспорте не были реализованы. Это объясняется тем, что взаимоотношения государства и частных инвесторов по поводу возмещения расходов и распределения рисков прописаны нечётко. Отсутствие единой идеологии ГЧП приводит к тому, что каждая административная территория развивает данное направление в соответствии со своим субъективным пониманием, и в подобной ситуации невозможно эффективно реализовать Концепцию долгосрочно-экономического развития РФ на период до 2020 г., где особое внимание уделяется механизму ГЧП.

Железнодорожный транспорт находится в проигрышной позиции (по сравнению с другими видами транспорта), так как потребители его услуг вынуждены платить инфраструктурную составляющую тарифа. Например, на автомобильном транспорте нет ни платы за доступ к инфраструктуре, ни, тем более, земельного налога и, следовательно, дополнительные издержки, перераспределённые на грузоотправителей, приводят к оттоку грузов и к потере конкурентоспособности этой инфраструктурной отрасли. Возможности зарабатывания на рынке у ОАО «РЖД» весьма ограничены: тарифы на перевозки регулируются государством, сохраняются ограничения на использование имущества железнодорожного транспорта в обороте и пр. Поэтому институт ГЧП должен работать, в первую очередь, в этой сфере национальной экономики, и отсутствие научной парадигмы может стоить очень дорого, причём, не только в финансовом выражении, а также в социальном и технологическом аспектах.

В этой связи, представляется обязательным внедрение ГЧП на железнодорожном транспорте, поскольку крупнейшие промышленные

производства созданы преимущественно в восточной части страны, где также сосредоточен топливно-энергетический потенциал и минерально-сырьевые ресурсы, которые значительно удалены от центральных районов, что выделяет железнодорожный комплекс в единой транспортной системе страны. Поэтому реформирование железнодорожного транспорта, в первую очередь, потребовало совершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей ГЧП в условиях рыночной экономики. Проводимые преобразования инициировали факторы, стимулирующие повышение финансовой привлекательности этой отрасли национальной экономики для инвесторов, основными из которых являются [2]: нормативно-правовое обеспечение функционирования железнодорожного транспорта; выделение конкурентных видов деятельности; формирование организационной структуры железнодорожного транспорта по видам деятельности и создание финансово независимых субъектов хозяйствования; обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли; выведение из сферы деятельности железнодорожного транспорта непрофильных предприятий и объектов социально-бытового назначения.

Рассмотрение гражданского законодательства определило, что, в зависимости от выбранной организационно-правовой формы, хозяйствующие субъекты могут создаваться в сфере железнодорожного транспорта различными способами, иметь неодинаковую минимальную величину уставного капитала и, что особенно важно, различные альтернативные варианты мобилизации финансовых ресурсов и предоставления гарантий защиты имущественных интересов для своих инвесторов. Для активизации процессов привлечения внешних финансовых ресурсов необходимо форсировать структурные преобразования на железнодорожном транспорте. Проблеме привлечения внешних источников финансирования в сферу железнодорожного транспорта уделяется значительное внимание со стороны руководства ОАО «РЖД». Так, одной из основных задач Концепции реформирования транспортного комплекса является формирование организационно-правовых условий для участия сторонних инвесторов в финансировании развития транспортных мощностей. Однако специфика железнодорожного транспорта, в первую очередь, как важнейшего элемента в общей системе национальной и экономической безопасности определяет необходимость учитывать следующие особенности распоряжения имуществом. Согласно первому пункту восьмой статьи Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» и Постановлению Правительства РФ №57 от 6 февраля 2004 г. «Об ограниченных в обороте объектах имущества ОАО «РЖД»», существуют две группы видов активов – ограниченное в обороте и неограниченное имущество [3, 4].

Возможные способы финансирования, применимые к *ограниченным в обороте* видам имущества ОАО «РЖД»: кредиты и целевые займы, в том числе от владельцев подвижного состава; договора подряда, заключаемые ОАО

«РЖД» с инвесторами; договора простого товарищества, не предполагающие отчуждения имущества ОАО «РЖД»; учреждения общества, создаваемого совместно с инвесторами, с условием внесения в качестве вклада ОАО «РЖД» в уставный капитал права пользования ограниченным в обороте имуществом. По *неограниченным в обороте* видам имущества ОАО «РЖД» привлечение финансовых ресурсов может осуществляться по более традиционным для российской правовой практики схемам: концессионные соглашения; аренда объектов недвижимого имущества ОАО «РЖД» на конкурсных условиях с обязательством вложения ресурсов арендатора в их реконструкцию; создание субъекта хозяйствования с передачей инвестору доли (акций) в уставном капитале этого общества в счёт вложений либо с последующей продажей доли (акций) инвестору и направлением полученных средств на соответствующие нужды; договора доверительного управления имущественным комплексом ОАО «РЖД»; договора простого товарищества, предполагающие общую собственность участников на внесённое в виде вклада имущество; лизинг оборудования, который может рассматриваться как инструмент привлечения средств; любые другие способы привлечения капитала, не противоречащие законодательству РФ.

Необходимость привлечения частного капитала связана с тем, что собственные финансовые ресурсы железнодорожного транспорта не обеспечивают полного покрытия всех потребностей развития и комплексной реконструкции основных производственных фондов. При этом, возможность увеличить объёмы указанных ресурсов можно только за счёт повышения тарифов на транспортные перевозки, что означает фактическое перекладывание издержек отрасли на грузоотправителей и пассажиров. Необходимость оптимизации структуры капитала связана со стратегической программой, которая предусматривает три варианта развития: гарантированный, базовый и сценарный [5]. Вместе с тем, показатели работы ОАО «РЖД» значительно отличаются от прогнозируемого базового варианта стратегического развития Компании, и это во многом связано с тем, что до настоящего времени не создана действенная система финансового обеспечения долгосрочных задач, что не позволяет привести производственные активы железнодорожного транспорта в соответствие с требованиями перевозочного процесса. Сегодня финансирование развития обеспечивается, в основном, только за счёт собственных ресурсов ОАО «РЖД», однако, для реализации задач стратегического развития российских железных дорог необходимо использовать все возможные способы финансирования, используемые в мировой практике. Поскольку в рыночных условиях невозможны ранее применявшиеся чрезвычайные меры по ресурсному обеспечению стратегического развития железнодорожного транспорта, необходимо изыскивать наиболее эффективные инструменты привлечения финансовых ресурсов, включая разнообразные организационно-правовые формы государственно-частного партнёрства. При этом, между государственными и корпоративными структурами возникает

взаимодействие в форме сотрудничества, представляющее взаимный интерес. Поэтому, наряду с классическими интеграционными формами, создаются и другие, новые механизмы взаимодействия, которые не могут быть охарактеризованы только как рыночные или только как иерархические [7].

Концепция государственно-частного партнёрства представляет собой эффективный механизм, объединяющий управленческий потенциал государственных органов федерального и регионального уровней, наделённых определёнными властными полномочиями, и финансовые возможности бизнеса для привлечения инвестиций в приоритетные для страны отрасли экономики. Формирование и принятие в РФ нормативно-правовых актов, регулирующих институт государственно-частного партнёрства, становление системы уполномоченных органов, осуществляющих их практическую реализацию, позволяет говорить о формировании новых элементов в механизме административно-правовой организации инвестиционной деятельности с учётом специфики железнодорожного транспорта. Поскольку применительно к финансированию инфраструктурных объектов принципиальное значение имеет то, к какой форме собственности относится объект, то наиболее приемлемой формой ГЧП является проектное финансирование, где объединяются интересы частного инвестора и государства (рис. 3).

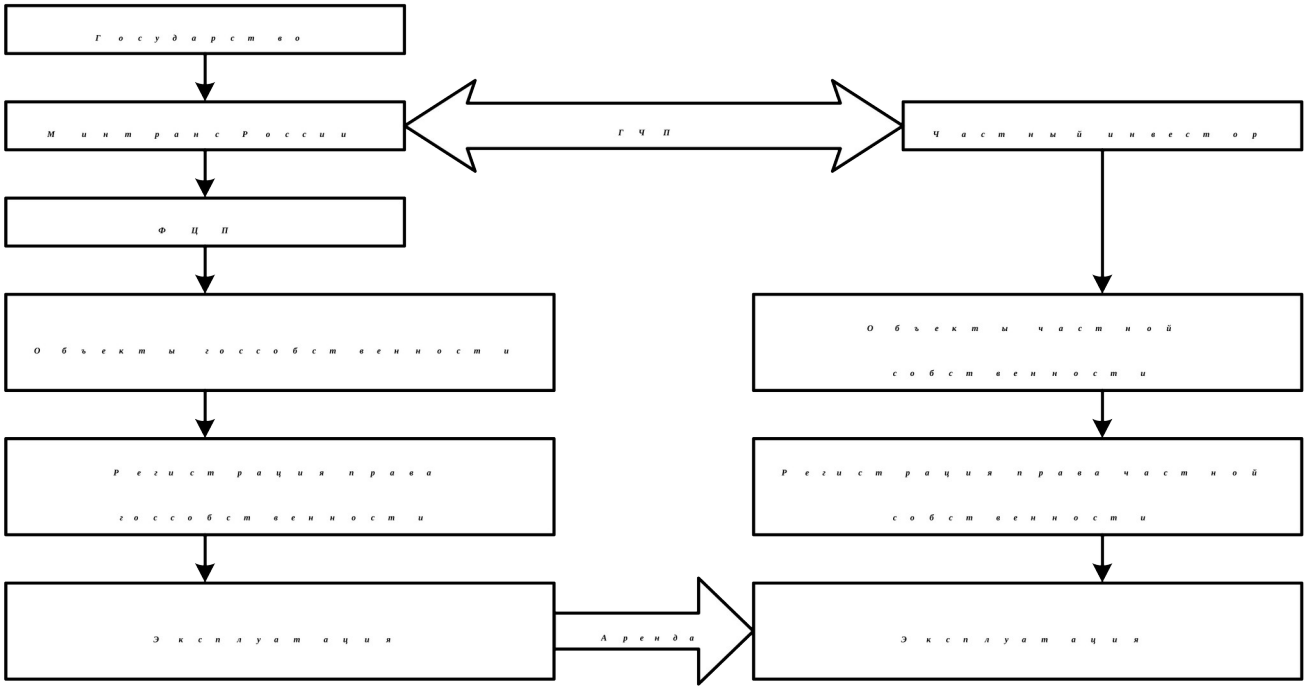


Рис. 3. Государственно-частное партнёрство на железнодорожном транспорте

Чтобы реализовать финансирование строительства инфраструктурных объектов на железнодорожном транспорте возможно использование следующего инструмента ГЧП.

- Инвестор за счёт собственных и привлечённых средств осуществляет финансирование строительства, а далее эксплуатирует и обслуживает инфраструктурный объект в течение жизненного цикла.

- Государство в лице уполномоченных органов обязуется принять и зарегистрировать построенный объект, а также оплатить работы и услуги за счёт средств соответствующего бюджета, после ввода объекта в эксплуатацию.
- Срок ГЧП равен нормативному сроку эксплуатации инфраструктурного объекта в соответствии с техническими и функциональными требованиями (в среднем, 20 – 25 лет), что соответствует типовым концессионным соглашениям.
- Оплата начинается с момента передачи инфраструктурного объекта в эксплуатацию и, следовательно, инвестору затягивать сроки строительства нет смысла.
- Цена соглашения (контракта) включает стадии проектирования, строительства, эксплуатации, что исключает остановку работ из-за несвоевременного финансирования, а её определение осуществляется по рыночным нормативам, утверждаемым Министерством транспорта РФ.
- Стороны являются полноправными участниками ГЧП: субъект РФ или муниципальное образование, ОАО «РЖД» и частный инвестор.

ГЧП должно быть хорошо проработано с точки зрения последствий его неисполнения государством. Так, инвестор может применить такую обеспечительную меру, как объект в виде залога. Государство несёт ответственность в форме штрафных санкций в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения обязательств по соблюдению сроков предоставления земельных участков под объект, юридического оформления предоставляемых документов и необходимых гарантий. Кроме того, прекращение ГЧП предполагает компенсационные выплаты. К инвестору также применяются аналогичные штрафные санкции, в том числе, когда устанавливается несоответствие объекта техническим требованиям. Бюджетная эффективность ГЧП достигается за счёт того, что финансирование начинается только после ввода объекта в эксплуатацию. В качестве негативных аспектов в практике российского ГЧП выделяются такие, как: неумение российских властей позиционировать корпорации и их объединение в качестве полноправных партнёров и участников разработки государственных решений; отсутствие механизма представительства корпорации в региональных администрациях через систему стейкхолдеров [8].

Подготовка ГЧП требует: предварительной работы по внесению в реестр расходных обязательств по ст. 67 Бюджетного кодекса РФ, принятия на региональном уровне специальных правил заключения долгосрочных соглашений (контрактов) и включения в реестр бюджетных обязательств, создания комиссии и разработки конкурсной документации. Оценка эффективности при реализации инфраструктурных проектов на железнодорожном транспорте с применением ГЧП производится в зависимости от интересов, целей и задач каждого участника с учётом экономической ситуации, специфики инфраструктурного объекта и конъюнктуры рынка: 1) к целям государства при реализации совместных проектов относятся: повышение

эффективности управления государственным имуществом; получение бюджетного эффекта; оптимизация государственных расходов; привлечение внебюджетных средств; усиление инновационного потенциала; позитивные изменения на рынке труда; обеспечение экономического роста; 2) к целям ОАО «РЖД» и частных инвесторов: получение конкурентных преимуществ; достижение экономической выгоды; повышение деловой репутации; снижение рисков; внедрение инновационных технологий. Определение возможных условий – сложная процедура, некий компромисс, который в каждом конкретном случае будет иметь свои особенности, исходя из интересов государства, ОАО «РЖД», частных инвесторов, владельцев подвижного состава и пользователей услуг железнодорожного транспорта. При этом, сотрудничество государства и бизнеса является временным, ограничено сроком участия в реализации проекта, и каждый из участников должен определить возможность участия в проекте ГЧП (табл. 1).

Таблица 1

Оценка участия в проекте в рамках ГЧП

Этап	Государство	ОАО «РЖД»	Частный инвестор
Определение стоимости	Производится на основании нормативно-сметной стоимости, утверждаемой Минтрансом России		
Выбор источников финансирования	Бюджетные или привлеченные	Собственные или заемные	
Распределение полномочий	В зависимости от инструмента ГЧП		
Прогноз доходов	Дополнительные доходы в бюджет	Дополнительная прибыль компании	Дополнительная прибыль
Прогноз расходов	Предоставление налоговых или иных преференций	Дополнительные расходы компании	Дополнительные расходы инвестора
Оценка социальной эффективности	Производится и является основным фактором	Производится, но не является основным фактором	Не производится
Оценка коммерческой эффективности	Производится, но не является основным фактором	Производится и является основным фактором	Производится и является доминирующим фактором

Партнёрские отношения государства, ОАО «РЖД» и частных инвесторов должны играть важную роль в развитии инфраструктуры железнодорожного транспорта и национальной экономики в целом. Активное участие государства в инвестиционном процессе не случайно, объясняется оно тем, что, согласно мировому опыту, именно инвестиции в железнодорожную инфраструктуру дадут в будущем, как минимум, трехкратный эффект для экономики страны. Тем не менее, оценка эффективности участия в совместных проектах для его участников будет одним из главных вопросов, особенно в условиях

ограниченности инвестиционных ресурсов. На практике ГЧП включает в себя очень сложные, запутанные условия (оговорки) и принимает самые разнообразные формы. Актуальность проблемы подтверждается необходимостью формирования научно-методической базы, создания стратегических финансовых альянсов для решения инвестиционных проблем железных дорог, при которых технические и экономические аспекты работы сливались бы воедино и обеспечивали высокую эффективность транспорта.

Считаем, что именно ГЧП позволит наиболее полно способствовать реализации роли, которую играл и продолжает выполнять железнодорожный транспорт в большом объёме процессов, в частности, в укреплении административно-политической целостности и связности территорий; геополитической устойчивости в условиях внутри- и внешнеполитических вызовов; обеспечении безопасности и национальных интересов; позиционировании государства в политическом пространстве, выстраивании геоэкономической модели РФ в условиях современных глобальных вызовов.

Литература и источники:

1. *Барчуков, А. В. Модель кредитования проекта транспортного коридора Япония – Россия – Европа / А. В. Барчуков, Р. Г. Леонтьев // Транспорт: наука, техника, управление. – 2002. – № 6. – С. 2 – 7.*

2. Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте с комментариями / А. С. Мишарин [и др.]. – М. : МЦФЭР, 2001. – 240 с.

3. Леонтьев, Р. Г. Континуум императивов государства, корпораций и регионального бизнеса / Р. Г. Леонтьев, Н. П. Веретенников. – Владивосток – Хабаровск : ДВО РАН, 2006. – 420 с.

4. Марков, В. Н. Правовая основа привлечения частных инвестиций в сферу содержания и ремонта грузовых вагонов / В. Н. Марков // Экономика железных дорог. – 2006. – № 2. – С. 71 – 77.

5. Барчуков, А. В. Обоснование системы управления финансами на железнодорожном транспорте / А. В. Барчуков, Р. Г. Леонтьев. – Хабаровск : ДВГУПС, 2009. – 156 с.

6. Барчуков, А. В. Формирование системы ресурсного обеспечения развития региональной сети железных дорог / А. В. Барчуков // Проблемы транспорта Дальнего Востока : материалы Шестой международной научно-практической конференции. – Владивосток : ДВО Российской Академии транспорта, 2005. – С. 126 – 127.

7. Юшкевич, Е. Е. Развитие интеграционных форм управления государственным имуществом / Е. Е. Юшкевич. – Екатеринбург : УрГЭУ, 2007. – 285 с.

8. Харламова, Ю. А. Железнодорожный комплекс в политических процессах российского государства / Ю. А. Харламова. – Ставрополь : Мир данных, 2007. – 192 с.