

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ АВТОТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Ф. М. Ибятков

Государственный университет управления, Москва, Россия

По показателю отношения автомобильных дорог высшей технической категории к общей протяженности дорог Россия находится в конце первой сотни мирового рейтинга. Государство стало уделять внимание проблеме развития транспортной автодорожной инфраструктуры лишь в последние пять лет, в том числе с помощью разработки и реализации национального и федеральных проектов, выделяя на них огромные денежные средства. В условиях недостатка финансирования, особенно на региональном уровне, на первый план выходит необходимость привлечения частного капитала в автодорожную отрасль. Это позволит построить больше объектов, получить больше эффектов и быстрее окупить вложенные инвестиции. В статье обоснована государственная заинтересованность в использовании государственно-частного партнерства (ГЧП) при формировании и развитии автотранспортной инфраструктуры. Автором выделены инструменты государственного участия, используемые в настоящее время в автотранспортной отрасли в Российской Федерации, а также предложены направления стимулирования развития ГЧП в автодорожной отрасли. Особое внимание уделено таким основным направлениям расширения форм взаимодействия между государством и бизнесом в сфере автодорожной инфраструктуры, как создание каналов постоянного обеспечения заинтересованных лиц информацией о новых технологиях и проектах, совершенствование регионального законодательства, разработка программ поддержки научно-исследовательских разработок в сфере дорожного строительства, подготовка высококвалифицированных кадров и т. д. Развитие автодорожной инфраструктуры не только улучшает доступность территорий, но и увеличивает доступность глобальных рынков, тем самым способствуя получению экономических и социальных эффектов.

Ключевые слова: государственное управление, национальные проекты, социальное государство, взаимодействие публичной власти и бизнеса, инфраструктура, транспортная отрасль, автодорожное строительство.

MANAGING THE DEVELOPMENT OF MOTOR TRANSPORT INFRASTRUCTURE WITH THE HELP OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP TOOLS

Fail M. Ibyatov

State University of Management, Moscow, Russia

The world rating of the ratio of automobile roads of the highest technical category and the total length of roads places Russia at the end of the first hundred. State began paying attention to the problem of developing the road-transport infrastructure only about 5 years ago, including elaboration and implementation of national and federal projects and allocation of great amounts of money for them. In conditions of finance shortage, especially on the regional level, the necessity to raise private capital to the road-transport industry becomes more and more acute. It could help build more projects, get more benefits and repay investment. The article explains the state interest in using the state-private partnership for founding and developing the road-transport infrastructure. The author identifies tools of state participation, which are used now in road-transport industry in the Russian Federation and proposes the lines of stimulating the state-private partnership development in road-transport industry. Special attention is paid to such key trends of extending forms of interaction between state and business in this sphere as setting up channels of continuous provision of information to concerned people that deals with new technologies and projects, upgrading regional legislation, elaborating programs supporting research and development in road

construction, training highly-qualified personnel, etc. The development of road-transport infrastructure can improve accessibility of territories and provide access to global markets, which could foster economic and social effects.

Keywords: state governance, national projects, social state, interaction of public authority and business, infrastructure, transport industry, road construction.

Введение

Общая протяженность автомобильных дорог в Российской Федерации составляет 1 395 670 километров, из них дорог федерального значения – 50 863, дорог регионального значения – 502 564, местного значения – немного более 840 000 километров. В то же время более 7% автодорог имеют грунтовое покрытие, почти 30% сельских поселений не имеют дорог с твердым покрытием и связи с автомагистралями регионального и федерального значения. 50% автотрасс нуждаются в ремонте, усилении дорожных конструкций. Показатели качества многих дорог не соответствуют нормативам. 10% автодорог, по данным Федерального дорожного агентства (Росавтодор), по качеству покрытия отнесены к низшей IV категории¹.

До недавнего времени финансовых средств хватало лишь на содержание федеральных и региональных дорог, проекты реконструкции и строительства новых автомагистралей не разрабатывались. Ситуация начала исправляться в 2018 г., когда федеральным центром были выделены регионам дополнительные средства, поскольку состояние дорог прямым образом влияет на социально-экономические показатели развития регионов.

Российское государство, определяя себя как социальное государство, является основным стейкхолдером развития транспортной инфраструктуры страны. В 2018 г. был разработан национальный проект «Безопасные и качественные дороги», реализация которого запланирована до 2024 г. Плановая стоимость реализации проекта составляет 4 779 693,38 млн рублей, в том числе 199 700,00 млн рублей, или 4,18%, из внебюджетных источников. По состоянию на 1 января 2021 г. целевые показатели в

полном объеме не достигнуты, особенно по показателям финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации, остро не хватает соответствующего оборудования, кадров высокой квалификации.

Решению указанных проблем должно способствовать использование государственно-частного партнерства – формы сотрудничества государства и бизнеса, при которой частной стороне поручается финансирование, строительство и эксплуатация общественного блага, в частности автомагистралей. Партнерства могут меняться во времени, адаптироваться к сложившимся условиям реализации каждого конкретного проекта и совершенствоваться. Государство путем привлечения частных инвестиций решает задачу укрепления экономики, сглаживания колебаний экономических явлений без перераспределения средств между отраслями и секторами экономики [1].

Обзор подходов к определению государственно-частного партнерства

Однозначное, признанное международным сообществом определение ГЧП к настоящему времени не сформировано. Государственно-частным партнерством называют большой диапазон соглашений между органами публичного управления и частным бизнесом. Разные страны используют различные определения на тех или иных этапах реализации государственных программ.

Наиболее часто в практике применяется определение Всемирного банка (The World Bank), который под ГЧП понимает механизм, позволяющий публичной власти создавать новые и модернизировать существующие объекты инфраструктуры социального сектора, одновременно предостав-

¹ URL: rosavtodor.gov.ru/truck/dorogi-rosavtodora/klassifikatsiya-avtodorog

ляя населению общественные услуги, привлекая опыт и ресурсы частного бизнеса.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет ГЧП как долгосрочное договорное соглашение между государственным органом и частным партнером, в рамках которого этот партнер обеспечивает и финансирует предоставление общественных услуг при распределении связанных с этим рисков. Это широкое определение показывает, что ГЧП может быть разработано для достижения широкого круга целей в различных секторах, таких как транспорт, социальное жилье и здравоохранение, и что оно может быть структурировано с использованием различных подходов.

В статье 3 Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственно-частное партнерство определено как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, заключенное в целях привлечения в экономику частных инвестиций¹.

Ученые и практики России уделяют большое внимание проблемам определения, создания и развития государственно-частного партнерства. В. В. Максимов рассуждает о ГЧП как об институте, объединяющем ресурсы государства и частного бизнеса на длительный срок в целях удовлетворения общественных потребностей [3].

Существует множество других определений ГЧП. Однако все исследователи данной категории едины во мнении, что чаще всего инструменты ГЧП нужны для финансирования социально значимых проектов, реализация которых требует вы-

сокой квалификации сотрудников и крупных финансовых вложений.

ГЧП не отличается по своей природе и результатам от традиционно закупаемых проектов, но оно демонстрирует различия в том, что касается управления проектами и контрактами. Термин «государственно-частное партнерство» используется для описания долгосрочного подхода к закупке государственной инфраструктуры, основанного на результатах. Ответственность за компоненты проекта государственного сектора от проектирования и планирования до долгосрочного технического обслуживания передается частному сектору, который тем самым берет на себя значительную долю финансирования и рисков проекта.

Обоснование государственной заинтересованности в использовании государственно-частного партнерства при развитии автотранспортной инфраструктуры

Значение государственно-частного партнерства особенно велико в развитии инфраструктуры транспортной отрасли, которая может быть широко определена как строительство и техническое обслуживание объектов, предоставляющих транспортные услуги обществу. Проекты развития и обеспечения инфраструктуры транспортной сферы хорошо подходят для ГЧП, которое успешно используется для обеспечения общественной инфраструктуры, но сегодня в России с применением механизмов ГЧП строится и реконструируется всего 0,2% общей протяженности российских дорог. Это обусловлено тем, что дорожное строительство, несмотря на многочисленные преимущества, относится к наиболее непредсказуемым инфраструктурным проектам, поэтому разница между реальным трафиком и прогнозируемым может достигать 30% [2].

Привлечение инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры влияет на повышение темпов экономического роста, способствует реализации новых экономических возможностей и облегчает воспро-

¹ URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660

изводство человеческого капитала [6]. Рост объема инвестиций в создание и модернизацию транспортной инфраструктуры необходим для достижения целей сбалансированного развития общества и др.

Во многих регионах России наблюдается инфраструктурный дефицит, о чем свидетельствуют неразвитая дорожная сеть, необустроенные рекреационные зоны, а также острая необходимость реконструкции имеющейся инфраструктуры, созданной много лет назад. Также стоит задача найти финансовые средства для реализуемых greenfield-проектов, т. е. проектов в сфере развития инфраструктуры новых, необустроенных зеленых территорий, что обусловлено быстрыми темпами старения населения на фоне растущей экономики.

Главная цель государства не может быть сведена к замещению или вытеснению капиталов частного бизнеса. Публичная власть, напротив, стремится к совершенствованию мер поддержки инвестиционной деятельности и рынков инвестиций. Задача государства заключается в создании комфортных, непротиворечивых, необременительных условий для бизнеса в целях стимулирования экономического роста. Частный бизнес характеризуется тем, что эффективно использует ресурсы, мобилен,

активно внедряет инновации. Государственно-частное партнерство должно использовать достоинства этих двух типов собственности для развития и роста экономики.

В 2020 г. размер частных инвестиций по проектам ГЧП в инфраструктуру России составил 1,6% ВВП, в то время как, например, в Англии данный уровень равен 6,6%, в Австралии – 7%, в Канаде – 8,1%. Указанные цифры свидетельствуют о недостаточном финансировании инфраструктуры с помощью инструментов ГЧП. В ближайшие 15 лет в Российской Федерации дефицит инвестиций будет составлять примерно 1,9% от ВВП. Это намного больше, чем в других странах: в Англии – 0,16%, Канаде – 0,04%.

Доля инвестиций в строительство автодорог в российском ВВП составляет примерно 2%, отставая от среднемирового уровня, равного 2,5–2,7%. В Китае эта доля составляет 6–7%. В России наибольшие инвестиции в проекты ГЧП привлекаются в сфере ЖКХ и транспорта. Доля ГЧП в транспортной сфере меньше, чем в коммунальной сфере, и составляет всего 3% от всего объема концессионных соглашений, но по объему инвестиций проекты ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры составляют почти 70% вложений (рис. 1).

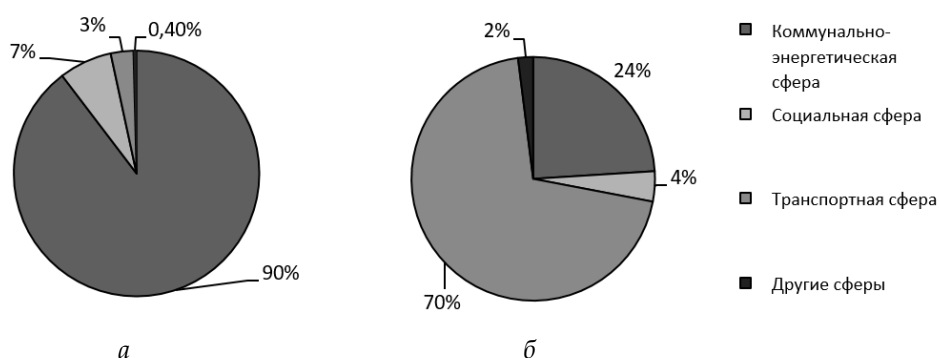


Рис. 1. Распределение количества концессионных соглашений (а) и объема инвестиций в концессионных соглашениях (б) по стадиям реализации по состоянию на 1 января 2021 г.

При этом самое большое число проектов (76%) и инвестиций (67%) приходится на инфраструктуру автомобильных дорог

(рис. 2). Имеется большое количество примеров эффективной разработки и реализации инфраструктурных проектов госу-

дарственно-частного партнерства. Одним из крупнейших транспортных проектов с использованием инструментов ГЧП является строительство Керченского моста.

Проект реализован в виде концессии, итоговая стоимость реализации проекта составила 227,92 млрд рублей.

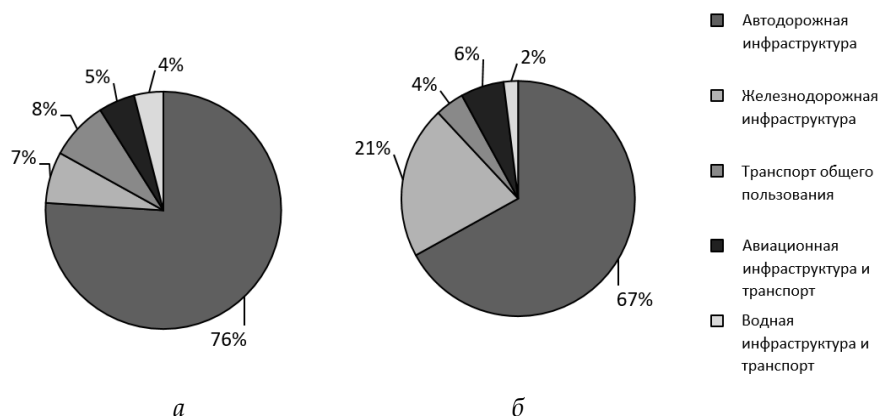


Рис. 2. Распределение количества концессионных соглашений (а) и объема инвестиций в концессионных соглашениях (б) по направлениям транспортной сферы по состоянию на 1 января 2021 г.

Среди меньших по объемам инвестиций и значимости проектов можно отметить следующие: автомобильный мост через реку Обь в Новосибирске стоимостью 39 млрд рублей; автомобильный проект «Восточный выезд» из Уфы стоимостью 34 млрд рублей; строительство мостового перехода через Волгу в обход Тольятти стоимостью 121 млрд рублей; строительство автомобильной дороги «Обход Хабаровска» стоимостью 64 млрд рублей. Объем инвестиций в реализацию проекта по строительству Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) в Московской области составил 315 864,0 млн рублей, из них освоено в форме ГЧП 262 298,7 млн рублей¹. Значение проекта ЦКАД еще больше увеличивается в связи с созданием транспортных коридоров международного значения. Так, возведенные трассы могут стать частью коридора Европа – Западный Китай, куда входит трасса Москва – Казань.

Объекты транспортной инфраструктуры обладают меньшей инвестиционной привлекательностью, нежели другие сферы применения механизмов ГЧП. Кроме

того, формирование будущей прибыли частного инвестора ограничивается характером услуг, государственным регулированием цен на их оказание. Таким образом, определяется необходимость использования в проектах ГЧП в качестве стимулирования и мотивации частных инвесторов каких-либо дополнительных благ.

В настоящее время ГЧП в основном реализуется с целью получения потенциальных преимуществ по сравнению с традиционными методами публичных закупок, например, за счет:

- значительных дополнительных средств, которые частные партнеры могут предоставить в дополнение к обычным бюджетным вложениям;
- повышения эффективности реализации проектов в результате их более быстрого завершения;
- возможности совместного использования рисков с частным партнером и оптимизации затрат на протяжении всего срока службы проектов;
- возможности предлагать более высокие уровни обслуживания, чем традиционные проекты, благодаря подходу, основанному на жизненном цикле проекта;

¹ URL: [rosavtodor.gov.ru/truck/dorogi-rosavtodora/ klassifikatsiya-avtodorog](https://rosavtodor.gov.ru/truck/dorogi-rosavtodora/klassifikatsiya-avtodorog)

– способности максимально эффективно сочетать государственные и частные компетенции для проведения углубленной оценки проектов и оптимизации их охвата.

В целях стимулирования развития ГЧП в автодорожной отрасли используются следующие инструменты государственной поддержки: предоставление земельного участка в аренду без торгов; налоговые льготы; льготное финансирование; поручительства по обязательствам (по кредитным договорам, договорам займа, договорам банковской гарантии, договорам лизинга). В некоторых случаях оказываются экспертная поддержка, консультации по техническому развитию, специальные меры поддержки.

К наиболее эффективным направлениям в области транспортной инфраструктуры должны применяться меры, которые помогают достичь наилучшего возможного результата, учитывая потребности сообщества. Совершенствование инфраструктуры автотранспортной отрасли должно быть направлено:

- на создание комфортных и востребованных обществом условий воспроизводства трудовых ресурсов;
- строительство новых автомагистралей и инфраструктурных объектов;
- соблюдение экологических требований.

Инфраструктура дорожного строительства представляет собой сложную социально-экономическую систему, обладающую большим потенциалом развития. Для создания и модернизации инфраструктуры необходимы благоприятная предпринимательская среда, предоставление государством налоговых льгот и преференций, а также наличие устойчивого спроса населения на социальные услуги [7].

Для активизации частного бизнеса и привлечения инвестиций в инфраструктурные проекты необходимо создать единую комплексную систему государственных и региональных инициатив, способных решить проблемы развития транспортной инфраструктуры и исправить

сложившуюся ситуацию. Данная система должна принести частным инвесторам явные выгоды, которые они смогут получить при инвестировании в проекты государственно-частного партнерства в транспортной сфере.

Среди основных направлений расширения форм взаимодействия между государством и бизнесом в сфере дорожной инфраструктуры можно выделить создание каналов постоянного обеспечения заинтересованных лиц информацией о новых технологиях и проектах [8], разработку программ поддержки НИОКР в сфере дорожного строительства и др.

Законодательство Российской Федерации в сфере государственно-частного партнерства далеко не идеально, что не позволяет ему развиваться должным образом. В частности, действующие законы о ГЧП не учитывают особенности автодорожной отрасли экономики России, не урегулировано функционирование партнерств в сфере реализации государственной социальной политики. Большой проблемой является незащищенность компаний, предлагающих частную концессионную инициативу. 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 [4].

Отдельные проблемы ГЧП до настоящего времени не решены в законодательстве российских регионов, это замедляет развитие экономики, создание новых инфраструктурных объектов и модернизацию имеющихся. Решение проблем и устранение противоречий российского законодательства в сфере ГЧП позволит увеличить число и качество инициатив частного бизнеса, расширит область использования ГЧП, будет способствовать развитию партнерства и повышению количества реализованных проектов в сфере транспортной инфраструктуры.

Заключение

Транспортная сфера находится под пристальным вниманием со стороны государства. Совокупных государственных расходов на реализацию проектов строительства автодорог недостаточно для достижения целей социально-экономического развития. Государство заинтересовано в улучшении качества дорог, а бизнес может иметь выгодное вложение средств, одновременно выполняя социально значимые для общества задачи.

Формы взаимодействия между государством и бизнесом в сфере строительства дорог можно расширять в следующих направлениях: государству следует создать каналы постоянного обеспечения заинтересованных лиц информацией о новых дорожно-строительных технологиях, принимаемых стандартах; необходимо разработать программы поддержки НИОКР в транспортной сфере; нужна поддержка

функционирования организаций, которые проводят работу по экологическому обеспечению проектов и экологическому образованию.

Привлечение дополнительных инвестиций в сферу строительства автодорог является крайне необходимой мерой, способствующей повышению эффективности реализации инфраструктурных проектов с бюджетным финансированием, а также увеличению уровня прозрачности схемы реализации проектов.

Расширение форм взаимодействия при ГЧП как основа для формирования оптимальной модели функционирования транспортной системы позволит обеспечить приведение имеющихся финансовых ресурсов в соответствие с объемами государственных гарантий и эффективное использование природных ресурсов.

Список литературы

1. Гудименко Г. В., Зотов В. Б., Ибяттов Ф. М. Стратегическое партнерство государства и крупного бизнеса в целях реализации значимых государственных проектов // Вестник Университета. – 2018. – № 12. – С. 23–27.
2. Гурова Т., Ивантер А., Суриков В., Чистяков П. Дороги для русской «бешеной собаки» // Эксперт. – 2021. – № 28 (1214). – URL: <https://expert.ru/expert/2021/28/dorogi-dlya-russkoy-beshenoy-sobaki> (дата обращения: 21.08.2021).
3. Максимов В. В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов. – М. : Альпина Паблишер, 2010.
4. Маслова С. В. Развитие концепции государственно-частного партнерства в международно-правовой среде // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Право. – 2020. – Т. 11. – № 4. – С. 950–971.
5. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных ассигнований, в том числе средств Фонда национального благосостояния, направленных на финансирование инфраструктурного проекта «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)». – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/982/982bf77b4368e74eeb6a392fac76009e.pdf> (дата обращения: 11.07.2021).
6. Bigli L. Öffentlich-Private Partnerschaften (Publik Private Partnerships). – Zugl. : Bochum, Ruhr-Universität, 2017.
7. Ibyatov F., Gudimenko G., Kostrikov S., Ilyukhov A., Vassilieva L. Use of Public-Private Partnership Tools for Regional Development // Man-Power-Law-Governance: Interdisciplinary Approaches. – Atlantis Press, 2019. – P. 233–237
8. Reimers N. Private Equity für Familienunternehmen: Nachfolgelösung und Wachstumsfinanzierung im deutschen Mittelstand. – Wiesbaden, 2016.

References

1. Gudimenko G. V., Zotov V. B., Ibyatov F. M. Strategicheskoe partnerstvo gosudarstva i krupnogo biznesa v tselyakh realizatsii znachimyykh gosudarstvennykh proektov [Strategic Partnership between the State and Big Business in Order to Implement Significant State Projects]. *Vestnik Universiteta* [Bulletin of the University], 2018, No. 12, pp. 23–27. (In Russ.).
2. Gurova T., Ivanter A., Surikov V., Chistyakov P. Dorogi dlya russkoy «beshenoy sobaki» [Roads for the Russian "Mad Dog"]. *Ekspert* [Expert], 2021, No. 28 (1214). (In Russ.). Available at: <https://expert.ru/expert/2021/28/dorogi-dlya-russkoy-beshenoy-sobaki> (accessed 21.08.2021).
3. Maksimov V. V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v transportnoy infrastrukture: kriterii otsenki kontsessionnykh konkursov [Public-Private Partnership in Transport Infrastructure: Criteria for Evaluating Concession Tenders]. Moscow, Alpina Publisher, 2010. (In Russ.).
4. Maslova S. V. Razvitie kontseptsii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v mezhdunarodno-pravovoy srede [Development of the Concept of Public-Private Partnership in the International Legal Environment]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya: Pravo* [Herald of St. Petersburg University. Law series], 2020, Vol. 11, No. 4, pp. 950–971. (In Russ.).
5. Otchet o rezultatakh kontrolnogo meropriyatiya «Proverka ispolzovaniya byudzhethnykh assignovaniy, v tom chisle sredstv Fonda natsionalnogo blagosostoyaniya, napravlennykh na finansirovanie infrastruktornogo proekta «Tsentrálnaya koltsevaya avtomobilnaya doroga (Moskovskaya oblast)» [Report on the results of the control event "Verification of the use of budget allocations, including funds of the National Welfare Fund, aimed at financing the infrastructure project" Central Ring Road (Moscow Region)]. (In Russ.). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/982/982bf77b4368e74eeb6a392fac76009e.pdf> (accessed 11.07.2021).
6. Bigli L. Öffentlich-Private Partnerschaften (Publik Private Partnerships). Zugl., Bochum, Ruhr-Universität, 2017.
7. Ibyatov F., Gudimenko G., Kostrikov S., Ilyukhov A., Vassilieva L. Use of Public-Private Partnership Tools for Regional Development. *Man-Power-Law-Governance: Interdisciplinary Approaches*. Atlantis Press, 2019, pp. 233–237.
8. Reimers N. Private Equity für Familienunternehmen: Nachfolgelösung und Wachstumsfinanzierung im deutschen Mittelstand. Wiesbaden, 2016.

Сведения об авторе

Фаиль Мужипович Ибятков

кандидат исторических наук, доцент
кафедры государственного
и муниципального управления ГУУ.
Адрес: ФГБОУ ВО «Государственный
университет управления»,
109542, Москва,
Рязанский проспект, д. 99.
E-mail: fim1801@mail.ru

Information about the author

Fail M. Ibyatov

PhD, Assistant Professor
of the Department for State
and Municipal Administration
of the SUM.
Address: State University of Management,
99 Ryazan Avenue, Moscow, 109542,
Russian Federation.
E-mail: fim1801@mail.ru