



**Виталий Максимов**  
генеральный директор ООО «ТРАНСПРОЕКТ»

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ПЛАТНЫХ ДОРОГ

После окончания срока операционной концессии государство обычно планирует эксплуатировать автомобильную дорогу на платной основе, поэтому сокращение срока операционной концессии значительно повышает бюджетную эффективность такого проекта. Вместе с тем это может привести к необходимости увеличения уровня государственной поддержки для достижения минимального уровня финансовой эффективности, требуемого частными инвесторами. Поэтому поиск эффективного баланса — основная задача концессионного конкурса.

Наряду с другими инфраструктурными отраслями, транспорт обеспечивает базовые условия жизнедеятельности общества, являясь важным инструментом достижения социальных, экономических, внешнеполитических целей. Это не только отрасль, связанная с перемещением грузов и людей, а прежде всего межотраслевая система, преобразующая условия жизнедеятельности и хозяйствования.

Исторически развитие транспорта во многом предопределило экономическое и пространственное развитие России, способствовало укреплению ее целостности и международного влияния. Создание российского флота и строительство морских портов, трассы Север-

ного морского пути, Транссибирской, Байкало-Амурской железнодорожных магистралей, формирование системы водных путей европейской части России, образование развитой национальной сети воздушных сообщений были значимыми вехами не только для транспорта, но и для всей страны<sup>1</sup>.

Устойчивое развитие транспорта является гарантией единства экономического пространства, свободного перемещения товаров и услуг, конкуренции и свободы экономической деятельности, обеспечения целостности России и ее национальной безопасности, улучшения условий и уровня жизни населения<sup>2</sup>.

Очевидно, что реализация всего комплекса по развитию дорожной отрасли не может и не должна всецело лежать на плечах государства.

Перспективным механизмом привлечения негосударственных средств является государственно-частное партнерство (далее — ГЧП). Основные области его приложения — ресурсоемкие инфраструктурные секторы экономики, прежде всего транспорт, энергетика, телекоммуникации, водоснабжение и канализация (табл. 1), причем не только по количеству реализованных проектов ГЧП, но и по объему инвестиций (табл. 2). Суммарный объем вложенных средств в 1990–2006 гг. в основные секторы превысил 1 трлн долл.

<sup>1</sup> Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 г. Утверждена Приказом Минтранса России от 31 июля 2006 г. № 94.

<sup>2</sup> Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Приказом Минтранса России от 12 мая 2005 г. № 45.

**Таблица 1. ОСНОВНЫЕ СЕКТОРЫ ПО ЧИСЛУ ПРОЕКТОВ ГЧП В 1990–2006 ГГ.**

СЕКТОР	Количество проектов, шт.
Энергетика	1 481
Транспорт	989
Телекоммуникации	797
Водоснабжение и канализация	526

Источник: The World Bank Group. *Private Participation in Infrastructure Projects Database* (пер. с англ. автора), 2008.

**Таблица 2. ОСНОВНЫЕ ОТРАСЛИ ПО ОБЪЕМУ ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТЫ ГЧП В 1990–2006 ГГ.**

СЕКТОР	Объем инвестиций, млрд долл.
Телекоммуникации	537,292
Энергетика	321,616
Транспорт	179,532
Водоснабжение и канализация	52,810

Источник: The World Bank Group. *Private Participation in Infrastructure Projects Database* (пер. с англ. автора), 2008.

**Таблица 3. ТОП-10 СТРАН ПО ОБЪЕМУ ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТЫ ГЧП, 1990–2006 ГГ.**

СТРАНА	Объем инвестиций, млрд долл.
Бразилия	179,118
Китай	90,517
Аргентина	76,056
Мексика	75,352
Индия	68,968
Малайзия	49,147
Российская Федерация	40,602
Филиппины	38,059
Индонезия	37,240
Турция	32,981

Источник: The World Bank Group. *Private Participation in Infrastructure Projects Database* (пер. с англ. автора), 2008.

**Таблица 4. ТОП-10 СТРАН ПО КОЛИЧЕСТВУ РЕАЛИЗОВАННЫХ ПРОЕКТОВ ГЧП, 1990–2006 ГГ.**

СТРАНА	Количество проектов, шт.
Китай	672
Бразилия	317
Российская Федерация	291
Индия	231
Аргентина	190
Мексика	160
Колумбия	127
Чили	103
Малайзия	94
Таиланд	94

Источник: The World Bank Group. *Private Participation in Infrastructure Projects Database* (пер. с англ. автора), 2008.

**Таблица 5. КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ ГЧП И ОБЪЕМЫ ИНВЕСТИЦИЙ В ОБЪЕКТЫ ОТРАСЛИ В 1990–2006 ГГ.**

Объекты отрасли	Количество проектов, шт.	Общий объем инвестиций, млрд долл.
Аэропорты	118	25,552
Железные дороги	98	36,810
Автодороги	476	84,720
Морские порты	299	33,100
<b>Итого</b>	<b>991</b>	<b>180,182</b>

Источник: The World Bank Group. *Private Participation in Infrastructure Projects Database* (пер. с англ. автора), 2008.

## ПЛАТНЫЕ ДОРОГИ РОССИИ

Несмотря на опыт в реализации проектов ГЧП, в последние десятилетия Россия мало использовала преимущества этого механизма, полагаясь исключительно на бюджетные средства в строительстве инфраструктурных объектов, в том числе мега-масштаба.

Рост российской экономики в последние годы (рост ВВП РФ за 2007 г. составил 8,1%<sup>3</sup>) позволил не только значительно увеличить объем выделяемых средств в строительство/модернизацию инфраструктурных отраслей, но и прийти к осознанию необходимости взаимодействия с частным бизнесом, в том числе путем совместной реализации концессионных и инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение.

Значительные бюджетные ассигнования в проекты ГЧП и развитие нормативно-правовой базы позволили Российской Федерации за 1990–2006 гг. не только войти в топ-10 стран<sup>4</sup> по объему инвестиций в проекты ГЧП (табл. 3), но и в топ-10 стран<sup>5</sup> по количеству реализованных проектов ГЧП (табл. 4).

Декомпозиция транспортного сектора по отраслям приводит к тому, что максимальное количество реализованных проектов ГЧП и большой объем привлеченных инвестиций приходятся на автодорожную отрасль (табл. 5).

В настоящее время в России доля протяженности дорог, соответствующих принятым нормам, составляет менее 40%. Только 8% дорог федерального значения имеют многополосную проезжую часть. Около половины всех перевозок по таким дорогам осуществляется при превышенной загрузке дорожной системы. Экономика России от плохого состояния дорог теряет более 1,8 трлн руб. в год, или около 3% ВВП, что превышает все расходы государства на оборону<sup>6</sup>.

Учитывая специфику сети автомобильных дорог Российской Федерации, строительство платных дорог в настоящее время может быть осуществлено лишь на наиболее загруженных участках автомобильных магистралей на подходах к крупным городам с интенсивностью движения не менее 25 тыс. автомобилей в сутки. Платные автомобильные дороги могут принадлежать как государству и муниципальным образованиям, так и частным лицам на основе концессионных соглашений на право создания и эксплуатации этих дорог на определенный период вре-

<sup>3</sup> Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Основные показатели системы национальных счетов, 2008.

<sup>4</sup> Страны с низким и средним уровнем дохода на душу населения. Подробнее см.: The World Bank Group. *Data & Research: Country Classification*, 2008.

<sup>5</sup> Страны с низким и средним уровнем дохода на душу населения// Там же.

<sup>6</sup> В России грядет бум строительства автомобильных дорог// РосБизнесКонсалтинг. Экономика. 2008. 8 апреля.

мени с последующей передачей их в государственную и муниципальную собственность<sup>7</sup>.

Основным источником финансирования инвестиционных проектов, комплексных инвестиционных проектов и концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства, является Инвестиционный фонд РФ.

В настоящее время фонд выделил для автодорожной отрасли государственные ассигнования:

1) на разработку проектной документации на строительство и эксплуатацию на платной основе следующих автомобильных дорог<sup>8</sup>:

- автомобильной дороги М-4 «Дон» (Москва – Воронеж – Ростов-на-Дону – Краснодар – Новороссийск) на участках 21-й км – 117-й км и 330-й км – 464-й км;
- автомобильной дороги Краснодар – Абинск – Кабардинка;

• скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 58-й км – 684-й км (с последующей эксплуатацией на платной основе) общей стоимостью 12,997 млрд руб.<sup>9</sup>, или 43,4% от объема господдержки на проектирование;

2) на строительство с последующей эксплуатацией на платной основе следующих автомобильных дорог<sup>10</sup>:

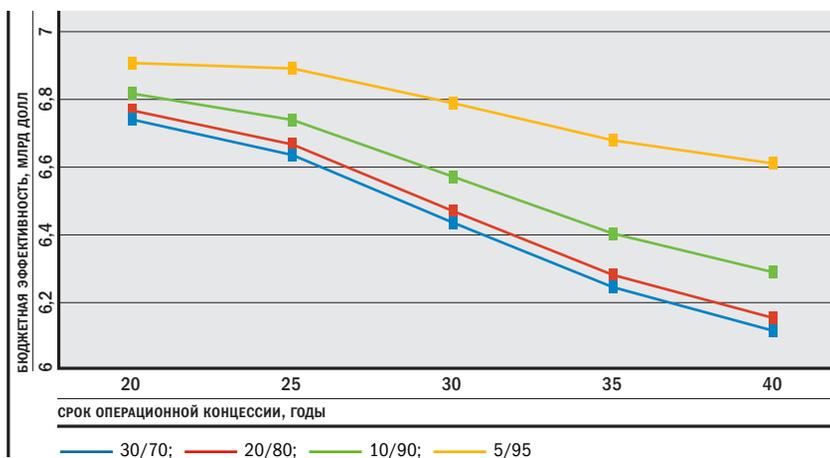
- автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге;
- нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск;

• скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км общей стоимостью<sup>11</sup> 172,142 млрд руб.<sup>12</sup>, или 20,1% от объема государственных ассигнований на строительство.

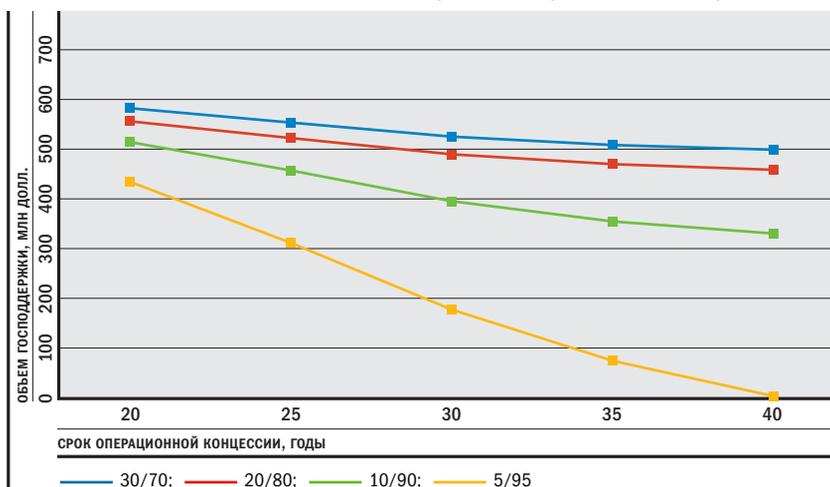
### ВЛИЯНИЕ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Принимая во внимание масштаб проектов и отсутствие достаточного опыта строительства платных дорог в России, а также исполнения проектов на условиях ГЧП, представляется целесообразным оценить воздействие, которое используете-

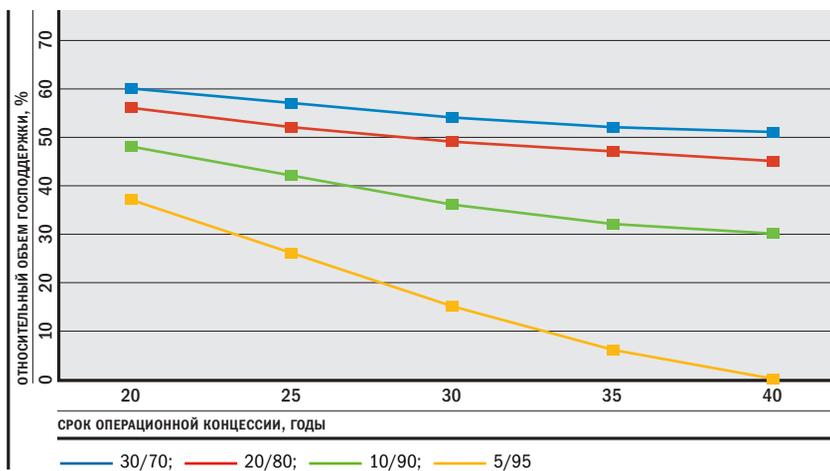
**Рисунок 1. ЗАВИСИМОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТА ОТ СРОКА ОПЕРАЦИОННОЙ КОНЦЕССИИ И СТРУКТУРЫ ЧАСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ (СОБСТВЕННЫЕ/ЗАЕМНЫЕ СРЕДСТВА)**



**Рисунок 2. ЗАВИСИМОСТЬ ОТНОСИТЕЛЬНОГО ОБЪЕМА ГОСПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТА ОТ СРОКА ОПЕРАЦИОННОЙ КОНЦЕССИИ И СТРУКТУРЫ ЧАСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ (СОБСТВЕННЫЕ/ЗАЕМНЫЕ СРЕДСТВА)**



**Рисунок 3. ЗАВИСИМОСТЬ ОТНОСИТЕЛЬНОГО ОБЪЕМА ГОСПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТА ОТ СРОКА ОПЕРАЦИОННОЙ КОНЦЕССИИ И СТРУКТУРЫ ЧАСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ (СОБСТВЕННЫЕ/ЗАЕМНЫЕ СРЕДСТВА)**



<sup>7</sup> Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Приказом Минтранса России от 12 мая 2005 г. № 45.

<sup>8</sup> Перечень инвестиционных проектов, по которым разрабатывается проектная документация за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2007 г. № 1082-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 17 января 2008 г. № 21-р).

<sup>9</sup> На 1 января прогнозного года с НДС.

<sup>10</sup> Перечень инвестиционных проектов, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 1708-р (в ред. Распоряжений Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 678-р, от 10 ноября 2007 г. № 1596-р, от 12 декабря 2007 г. № 1791-р, от 18 марта 2008 г. № 336-р).

<sup>11</sup> Без учета автодорожной составляющей в комплексных инвестиционных проектах.

<sup>12</sup> На 1 января прогнозного года.

Таблица 6. СВОДНАЯ СИСТЕМА ПАРАМЕТРОВ КРИТЕРИЕВ КОНЦЕССИОННОГО КОНКУРСА

Критерий конкурса	Начальное значение критерия	Предел изменения начального значения	Требование к изменению начального значения критерия	Коэффициент, учитывающий значимость (вес) критерия
Средневзвешенный размер тарифа для автотранспортных средств 1-й тарифной группы, руб./км	3,0	1,9	Уменьшение	0,25
Снижение гарантии минимального дохода, %	—	0	Уменьшение	0,25
Срок создания автомобильной дороги, мес.	30	24	Уменьшение	0,25
Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги, млн руб.	8 237	0	Уменьшение	0,25

Источник: Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск.

мые критерии оценки предложений участников концессионного конкурса могут оказать на его успешную и эффективную реализацию.

Государство после окончания срока операционной концессии<sup>13</sup> предполагает продолжать эксплуатировать построенную/реконструированную автомобильную дорогу на платной основе, поэтому сокращение срока операционной концессии при проведении соответствующего конкурса значительно повышает бюджетную эффективность такого проекта<sup>14</sup> (рис. 1). С другой стороны, это может привести к необходимости увеличения государственной поддержки для достижения минимального уровня финансовой эффективности, требуемого частными инвесторами (рис. 2, 3).

Таким образом, для государства очевидно важность обоих параметров:

- срока операционной концессии;
- объема предоставляемой господдержки на строительство автодороги.

Необходимость привлечения частного капитала, который ожидает от проекта определенной финансовой эффективности, приводит к необходимости соблюдения баланса интересов сторон.

Достигнуть баланса можно с помощью концессионного конкурса и критериев оценки предложений участников. Критерии, на основе которых осуществляется оценка конкурсных предложений участников<sup>15</sup>, следующие:

- средневзвешенный размер тарифа для 1-й тарифной группы;

- снижение гарантии минимального дохода;
- срок создания автомобильной дороги;
- объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги.

В табл. 6 представлена система параметров критериев оценки конкурса.

Понятно, что срок операционной концессии (в отличие, например, от срока создания автомобильной дороги) не вынесен на конкурс в качестве одного из критериев, а зафиксирован в сроке действия концессионного соглашения<sup>16</sup> на уровне 30 лет<sup>17</sup>, что не оставляет для государства возможности повышения бюджетной эффективности от реализации проекта таким способом (рис. 1).

Таким образом, для соблюдения баланса интересов государства и частного бизнеса, параметр «Срок операционной концессии» необходимо включить в перечень критериев оценки концессионных конкурсов, возможно, в виде ограниченного диапазона приемлемых для государства значений.

Кроме того, эквивалентность весовых коэффициентов всех критериев конкурса малоэффективна и слабо учитывает интересы государства, поскольку, сравнивая значения бюджетной эффективности и объема господдержки (рис. 1, 2), очевидно, что кривая объема господдержки ведет себя гораздо более статично, учитывая также их различающиеся на порядок значения.

Не претендуя в данных выводах на полноту, автор полагает, что весовые коэффициенты критериев конкурса должны различаться в зависимости от величины приносимого государству эффекта. ■

**В настоящее время в России доля протяженности дорог, соответствующих принятым нормам, составляет менее 40%. Только 8% дорог федерального значения имеют многополосную проезжую часть. Около половины всех перевозок по таким дорогам осуществляется при превышенной загрузке дорожной системы. Экономика России от плохого состояния дорог теряет более 1,8 трлн руб. в год, или около 3% ВВП, что превышает все расходы государства на оборону.**

<sup>13</sup> Под сроком операционной концессии здесь и далее понимается срок, в течение которого автомобильная дорога будет эксплуатироваться на платной основе (в рамках существующего Концессионного договора), строительство автодороги и необходимой придорожной инфраструктуры должно быть полностью завершено.

<sup>14</sup> Здесь и далее понимается условный проект по строительству платной автомобильной дороги, являющийся результатом обобщения ряда реальных бизнес-планов данной направленности. Приведенные значения изменены, тренд сохранен. — Примеч. автора.

<sup>15</sup> Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск.

<sup>16</sup> Подробнее см.: Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск; Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км.

<sup>17</sup> С учетом срока строительства автомобильной дороги.