



Виталий Максимов
генеральный директор ООО «ТРАНСПРОЕКТ»

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ ОБЪЕМА ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НА СТРОИТЕЛЬСТВО АВТОМОБИЛЬНОЙ ДОРОГИ В КОНЦЕССИОННЫХ КОНКУРСАХ

Цель проводимых в РФ концессионных конкурсов — привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям. Однако при практической реализации концессионных проектов в дорожной отрасли возникает вопрос об эффективности использования прямых бюджетных ассигнований, а значит, о совершенствовании процедур и механизмов оценки предложений участников концессионных конкурсов.

В Российской Федерации, как и в других развитых странах, транспорт — крупнейшая базовая отрасль хозяйства, важнейшая составная часть производственной инфраструктуры. Транспортные коммуникации объединяют все районы страны, что является необходимым усло-

вием ее территориальной целостности, единства ее экономического пространства. Они связывают страну с мировым сообществом, являясь материальной основой обеспечения внешнеэкономических связей России и ее интеграции в глобальную экономическую систему.

О месте и значении транспорта в отечественном народнохозяйственном комплексе также свидетельствуют его значительный удельный вес в основных производственных фондах страны (в 2006 г. — 27,0%), существенная доля транспортных услуг в валовом внутреннем продукте (в 2007 г. —

8%), объем инвестиций в развитие отрасли (в 2006 г. — 10,4%) и численность занятых в ней работников (в 2007 г. — 6,3%), а также потребление энергоресурсов, металла и ряд других важных показателей, характеризующих экономику страны¹.

Таким образом, транспорт — крупнейшая системообразующая базовая отрасль, имеющая тесные связи со всеми элементами экономики и социальной сферы. По мере дальнейшего развития страны, расширения ее внутренних и внешних транспортно-экономических связей, роста объемов производства и повышения уровня жизни населения значение и роль транспорта будет только возрастать.

Однако основными недостатками российского транспорта являются низкий технический уровень и неудовлетворительное состояние его производственной базы.

Сокращение объемов реконструкции и строительства инфраструктурных объектов, а также темпов пополнения и обновления парков подвижных средств транспорта и другой транспортной техники привело в последние годы к существенному ухудшению их технического состояния (возрастную структуру, увеличения износа и т. д.). В настоящее время протяженность «узких мест» по пропускной способности составляет 8,3 тыс. км, или около 30% протяженности направлений сети железных дорог, обеспечивающих около 80% всей грузовой работы железнодорожного транспорта.

До настоящего времени не завершено формирование опорной сети федеральных автомобильных дорог, связывающей все регионы России. Нормативным требованиям соответствует лишь 37% федеральных и 41% региональных и муниципальных дорог.

Сохраняется низкий уровень развития дорожной сети аграрных территорий, а также в регионах Крайнего Севера, Якутии, Магаданской области, Чукотском автономном округе и др.

Из-за отсутствия дорог с твердым покрытием более 10% населения в весенний и осенний периоды остается отрезанным от транспортных коммуникаций².

Очевидно, что состояние транспортной инфраструктуры требует коренной

модернизации, реконструкции и обновления. Решение этой задачи в среднесрочной перспективе невозможно без активного привлечения частного капитала, в первую очередь отечественного.

Государственно-частное партнерство стало одним из главных инструментов государственного управления в мире. В последние годы в мировой практике реализации инвестиционных проектов в дорожной отрасли широкое распространение получают концессионные соглашения, особенно при строительстве платных автомобильных дорог, туннелей и мостов, в которых эффективность на различных стадиях инвестиционного процесса успешно сочетается с контролем со стороны государства.

В 2010–2015 гг. для развития сети платных автомобильных дорог Министерством транспорта РФ предусматривается³:

- строительство и реконструкция 1,9 тыс. км платных автомагистралей и скоростных дорог, в том числе скоростной автомагистрали Москва — Санкт-Петербург, Центральной кольцевой автомобильной дороги в Московской области, автомобильной дороги М-4 «Дон» от МКАД до границы Воронежской области;
- проведение инженерных изысканий для обоснования поэтапного создания ряда новых международных и межрегиональных автодорожных маршрутов, в том числе:
 - формирование системы магистралей скоростного и непрерывного движения после завершения строительства Кольцевой автодороги, Западного скоростного диаметра, набережных реки Невы и запуска строительства новой скоростной платной автомагистрали с мостом через Неву в створе ул. Фаянсовая — ул. Зольная (Восточного скоростного радиуса), нового северного выхода из центральных районов на КАД;
 - запуск строительства головного участка скоростной платной автомагистрали Москва — Санкт-Петербург на участке КАД — обход г. Тосно.

В отличие от традиционных государственных инвестиционных проектов, расходы на которые финансируются за счет бюджета или кредитов, основой функционирования концессионных проектов слу-

жит сочетание акционерного и заемного капитала, соотношение между которыми варьируется в зависимости от конкретного проекта и по странам⁴.

Чтобы обеспечить приток частного капитала в инфраструктурные проекты на концессионной основе, государству необходимо создать приемлемый для обеих сторон баланс рисков и вознаграждения.

Объявлению государством торгов по конкретному концессионному проекту должна предшествовать серьезная работа по повышению прозрачности и эффективности процедур и механизмов проведения концессионных конкурсов, критериев оценки предложений участников.

Рассмотрим подробнее один из основных и широко используемых в современной России критериев оценки предложений участников концессионных конкурсов — критерий «Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги» и особенности его применения.

Проведем исследование с целью выявления определенного профиля в потенциальной возможности снижения объема государственной поддержки добросовестным участником конкурса, что может явиться ограничением снизу для величины относительного снижения начального значения критерия «Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги», используемого в концессионных конкурсах.

В качестве отправной точки мы воспользовались рассчитанными значениями объема государственной поддержки, необходимого для строительства 14 платных участков⁵ автомобильных дорог различной протяженности. При вычислениях использовались 4 дискретных значения структуры частного капитала (собственные/заемные средства): 30/70, 20/80, 10/90 и 5/95.

Поскольку срок строительства автомобильной дороги варьируется в концессионных конкурсах в пределах 24–48 мес.⁶, а срок действия концессионного соглашения составляет 30 лет⁷, то для упрощения дальнейших расчетов срок операционной концессии⁸ будем считать равным 25 годам.

¹ Проект «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.» в ред. на 28 июля 2008 г.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Доклад Рабочей группы Президиума Государственного совета Российской Федерации // Материалы Государственного совета Российской Федерации «О транспортной стратегии Российской Федерации», Москва, 29 октября 2003 г.

⁵ Здесь и далее понимаются условные участки (проекты) платных автомобильных дорог, являющиеся результатом обобщения ряда реальных бизнес-планов данной направленности. Приведенные значения изменены, тренд сохранен. — Примеч. автора.

⁶ 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» и 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».

⁷ Там же.

⁸ 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. — Примеч. автора.

Начисление конкурсных баллов по критерию «Срок создания автомобильной дороги» производится⁹ в зависимости от степени уменьшения начального значения критерия конкурса, равного Φ_{max} млн руб.¹⁰, до предела изменения начального значения $\Phi_{min} = 0$ млн руб.

Предположим, что добросовестный участник конкурса в своем предложении, используя современные способы повышения эффективности собственной организационной, финансовой и прочей деятельности, отразил минимальный объем государственной поддержки, который ему необходим для реализации проекта. Отметим, что структура частного капитала (собственные/заемные средства) такого участника рассчитывалась для устойчивого, низкорискового соотношения 30/70 и 20/80, поэтому источником тендерного снижения может явиться только увеличение доли заемных средств в структуре частного капитала будущего концессионера.

Рассмотрим поведение относительно объема предоставляемой государственной поддержки на исследуемых участках, если участником конкурса при оценке финансовой эффективности проекта в качестве базового сценария рассматривалась структура частного капитала (собственные/заемные средства) в следующих соотношениях:

- 1) 30/70;
- 2) 20/80.

Необходимость анализировать другие варианты структуры (10/90 и 5/95) в качестве базового сценария отсутствует, поскольку именно рассматриваемые варианты дают частному участнику максимальный диапазон в снижении начального значения критерия конкурса «Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги».

В первом варианте базового сценария (структура частного капитала равна 30/70) по формуле (1) были рассчитаны значения относительного изменения объема государственной поддержки при изменении структуры частного капитала:

$$\text{ОИОГП}(25)_{i}^{30/70} = \frac{\text{ОГП}(25)_{i}^{30/70} - \text{ОГП}(25)_{i}^{j}}{\text{ОГП}(25)_{i}^{30/70}}, \quad (1)$$

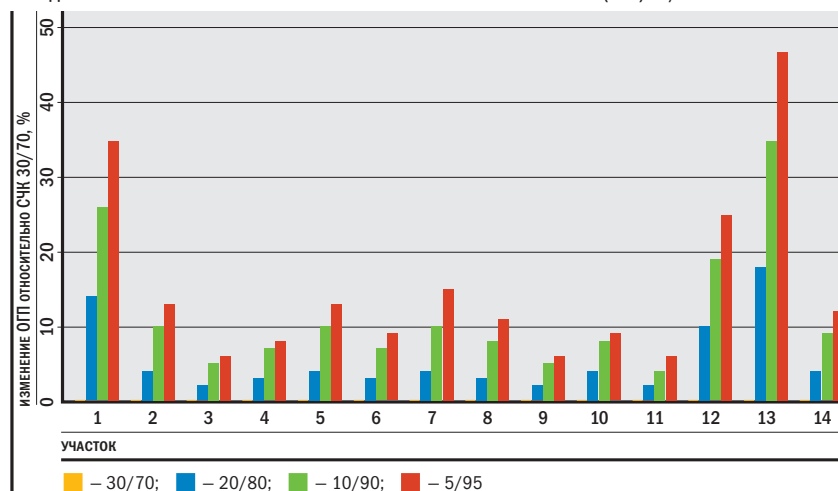
где $\text{ОИОГП}(25)_{i}^{30/70}$ — относительное изменение относительного объема государственной поддержки, предоставляемой для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии

и структуре частного капитала базового сценария 30/70; $\text{ОГП}(25)_{i}^{j}$ — относительный объем государственной поддержки, предоставляемой для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии и структуре частного капитала базового сценария 30/70; $\text{ОГП}(25)_{i}^{30/70}$ — относительный объем государственной поддержки, предоставляемой для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии и j -ой структуре частного капитала (20/80, 10/90 и 5/95); i — номер участка.

Результаты расчетов представлены на рис. 1.

поддержки, предоставляемой для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии и структуре частного капитала базового сценария 20/80; $\text{ОГП}(25)_{i}^{j}$ — относительный объем государственной поддержки, предоставляемой для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии и структуре частного капитала базового сценария 20/80; $\text{ОГП}(25)_{i}^{20/80}$ — относительный объем государственной поддержки, предоставляемой для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии и j -ой структуре частного капитала (30/70, 10/90 и 5/95); i — номер участка.

Рисунок 1. ИЗМЕНЕНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНОГО ОБЪЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ (ОГП), ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ДЛЯ УЧАСТКОВ № 1–14 ОТНОСИТЕЛЬНО СТРУКТУРЫ ЧАСТНОГО КАПИТАЛА (СЧК) 30/70



Как показывают расчеты, для 78,6% участков (11 из 14) изменение относительного объема предоставляемой господдержки при уменьшении доли собственных средств и увеличении доли заемных в структуре частного капитала не превышает 15%.

Таким образом, 15% характеризуют предел изменения (снижения) начального значения критерия конкурса «Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги» добросовестным участником при структуре частного капитала в базовом сценарии, соответствующей отношению 30/70.

Теперь рассмотрим второй вариант базового сценария и структуру капитала частного участника, равную 20/80. Для расчетов воспользуемся формулой (2):

$$\text{ОИОГП}(25)_{i}^{20/80} = \frac{\text{ОГП}(25)_{i}^{20/80} - \text{ОГП}(25)_{i}^{j}}{\text{ОГП}(25)_{i}^{20/80}}, \quad (2)$$

где $\text{ОИОГП}(25)_{i}^{20/80}$ — относительное изменение относительного объема государственной

результаты расчета относительного изменения объема государственной поддержки при структуре частного капитала базового сценария 20/80 приведены на рис. 2.

Для того же количества участков (11 из 14, или 78,6%) отклонение относительного объема предоставляемой господдержки при уменьшении доли собственных средств и увеличении доли заемных не превышает 11%. Этот показатель также характеризует предел изменения (снижения) начального значения критерия конкурса «Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги» при структуре частного капитала в базовом сценарии, равной 20/80.

Далее проведем интервальное распределение полученных результатов исследования двух вариантов базового сценария. Для анализа использовались 7 интервалов шириной 10% каждый¹¹, что позволило рассмотреть наиболее интересные варианты относительного объе-

⁹ В исследовании использовалась обобщенная процедура (порядок) оценки конкурсных предложений, описанная в Конкурсной документации к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Сноростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км» и Конкурсной документации 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». Следует отметить, что данные концессионные конкурсы еще не завершены, вскрытие конвертов с предложениями участников определено на 16–17 сентября 2008 г. соответственно (в ред. изменений в конкурсную документацию № 5 от 4 августа 2008 г. и № 4 от 28 июля 2008 г. – Примеч. автора).

¹⁰ Очевидно, что значение критерия Φ_{max} имеет числовую величину, но для цели настоящего исследования ее размер не имеет принципиального значения. – Примеч. автора.

¹¹ Кроме крайних интервалов, попадание в которые не представляет интереса для целей проводимого исследования. – Примеч. автора.

ма предоставляемых государством ассигнований для проектов государственно-частного партнерства в дорожной отрасли с точностью, достаточной для целей проводимой работы.

На рис. 3 представлены результаты такого распределения.

Результаты проведенного исследования показали, что использование в качестве предела изменения начального значения критерия «Срок создания автомобильной дороги» Φ_{min} , равного 0 млн руб., или 100%, в современных концес-

«Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги» не более чем на 20% (74% значений принадлежат данному интервалу). Кроме того, если отрицательные значения объема господдержки исключить как малоприменимые, то интервалу $(0 \div 20]\%$ уже будут принадлежать $(46 + 16)/(84 - 14) \cdot 100 = 89\%$ значений.

Кроме того, анализ двух составляющих подинтервалов $(0 \div 10]\%$ и $(10 \div 20]\%$ (см. рис. 3) позволяет сделать уточненные выводы.

вой необходимости привлечения и управления проектом со значительной долей заемного капитала (более 80%), повысит его устойчивость и доверие к государству, снизит спекулятивные настроения среди участников.

Значения из интервала $(10 \div 20]\%$ следует использовать в случаях, когда запас прочности и доверия к государству у частного инвестора сформирован и высок, и государству пришла пора позаботиться о максимальной отдаче от концессионного проекта, снизить объемы прямых бюджетных затрат.

Подводя итоги проделанной работе, можно утверждать, что результаты проведенного исследования свидетельствуют о необходимости введения ограничения сверху на предел уменьшения начального значения критерия «Объем предоставляемой государственной поддержки на строительство автомобильной дороги», используемого в процедуре оценки предложений участников концессионных конкурсов. В качестве ограничителя следует воспользоваться числовым значением из интервала $(0 \div 20]\%$.

Полученные результаты автор не считает исчерпывающими, работа в этом направлении будет продолжена. Однако, как представляется, государству следует принять во внимание результаты данного исследования при проведении будущих концессионных конкурсов в дорожной отрасли. ■

Рисунок 2. ИЗМЕНЕНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНОГО ОБЪЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ (ОГП), ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ДЛЯ УЧАСТКОВ 1–14 ОТНОСИТЕЛЬНО СТРУКТУРЫ ЧАСТНОГО КАПИТАЛА (СЧК) 20/80

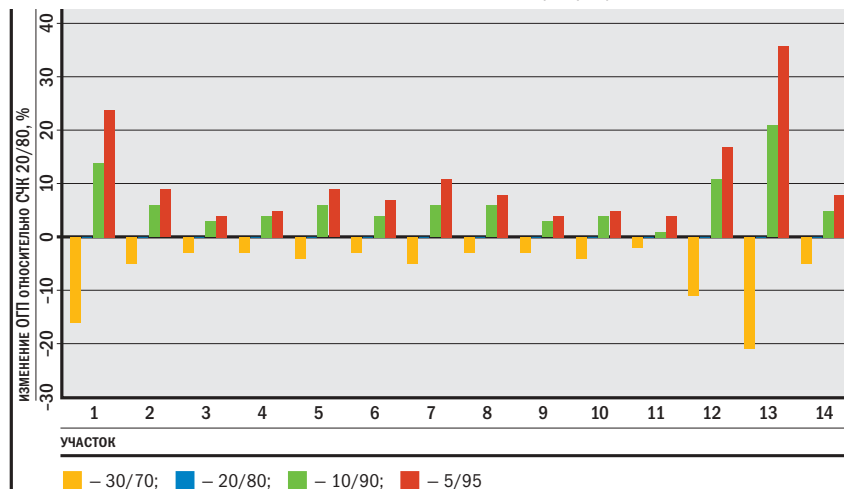
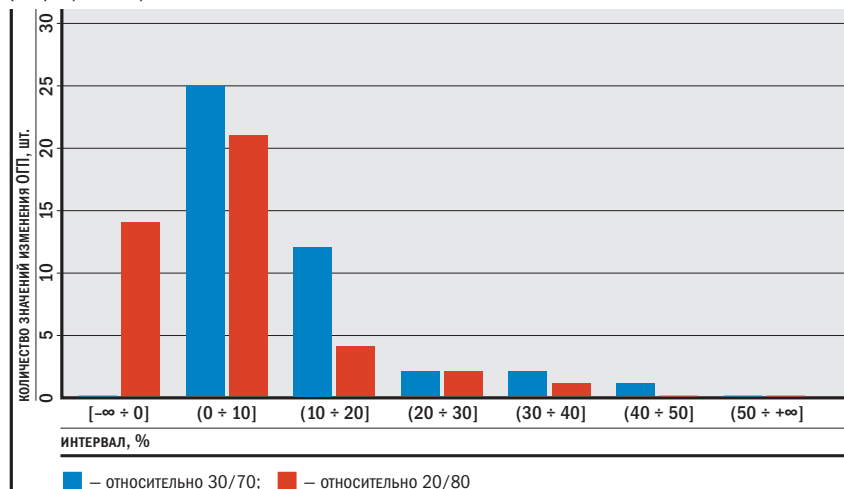


Рисунок 3. ОБЩЕЕ ИНТЕРВАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗНАЧЕНИЙ ИЗМЕНЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНОГО ОБЪЕМА ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ (ОГП) ОТНОСИТЕЛЬНО СТРУКТУРЫ ЧАСТНОГО КАПИТАЛА (СЧК) 30/70 И 20/80



сионных конкурсах ведет к недобросовестной конкуренции, появлению спекулятивных участников и, как следствие, снижению вероятности успешной реализации такого проекта.

Был выявлен тренд (рис. 3), показывающий, что изменения начального значения Φ_{min} должно быть ограничено сверху 20%, т. е. добросовестный участник концессионного конкурса может снизить начальное значение критерия

Использование значений интервала $(0 \div 10]\%$ в качестве предела изменения начального значения критерия «Срок создания автомобильной дороги» Φ_{min} можно рассматривать как «мягкий» вариант, рекомендуемый к использованию в критериях концессионных конкурсов в период становления и отработки механизмов партнерства государства и частного бизнеса. Это позволит потенциальному участнику избежать высокориско-