

Фролова А. В.

аспирант

Финансовый университет при Правительстве РФ

Финансирование объектов транспортной инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства

В статье обосновывается использование государственно-частного партнерства как действенного инструмента развития инвестиционного потенциала транспорта в условиях критического уровня государственного финансирования. Исследуется проблематика бюджетного планирования расходов с позиции применяемых в современных условиях моделей, этапов совершенствования.

Ключевые слова: транспорт, федеральный бюджет, результативность государственных расходов, программно-целевой метод, государственно-частное партнерство.

The financing of transport infrastructure objects in the network of state private partnership

The article explains use of state-private partnership as an effective instrument for developing investment potential of transport in the conditions of critical level of state financing. We study the problems of budgetary planning costs from the positions of models stages of perfection.

Keywords: transport, state budget, governmental expenditures efficiency, method offer to implementation, public-private partnership.

В Российской Федерации транспорт является одной из крупнейших базовых отраслей хозяйства, важнейшей составной частью производственной и социальной инфраструктуры. Устойчивое развитие транспорта является гарантией единства экономического пространства, свободного перемещения товаров и услуг, конкуренции и свободы экономической деятельности, обеспечения целостности, национальной безопасности России.

Современные транспортные артерии — одно из определяющих условий роста экономики, проекты строительства инфраструктурных объектов имеют явно выраженный макроэкономический эффект, поскольку обеспечивают стратегические преимущества государства в долгосрочной перспективе, позволяя развивать высокоэффективные, экс-

портно ориентированные отрасли промышленности, повышать качество жизни населения, обеспечивать решение социальных задач ¹.

В соответствии с приказом Минтранса России от 12.05.2005 № 45 транспортная инфраструктура представляет собой сложный технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути, контактные линии, автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, вокзалы, морские торговые, специализированные и речные порты, судоходные гидротехнические сооружения, аэродромы, аэропорты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств, а также иные обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, сооружения, устройства и оборудование ².

Однако сегодняшние объемные и качественные характеристики данных объектов, по оценкам экспертов, не позволяют в полной мере эффективно решать задачи растущей экономики. Протяженность железнодорожных путей общего пользования, обеспечивающих около 80% всей грузовой работы железнодорожного транспорта, с недостаточной пропускной способностью составляет 8,3 тыс. км (или 30%). Потери Российской Федерации, обусловленные неразвитостью и низкой пропускной способностью сети автомобильных дорог, составляют 3% ВВП, что в 6 раз выше, чем в странах Европейского союза. Доля протяженности автомобильных дорог федерального значения, работающих в режиме перегрузки, составляет 29% или 14 тыс. км. Около 50% общего объема перевозок по автомобильным дорогам федерального значения осуществляется в условиях повышенного нормативного уровня загрузки дорожной сети, что приводит к увеличению себестоимости перевозок и снижению безопасности движения ³.

В этой связи разработанная Минтрансом России и утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года важнейшей целью определяет развитие современной эффективной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускоре-

¹ Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В.В. Максимов. М.: Альпина Паблишерз, 2010.

² Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 45 «Об утверждении транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 «О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации 17.12.2001 №51 ст. 4895.

ние товародвижения, снижение транспортных издержек в экономике, повышение комплексной транспортной безопасности.

Прогнозные качественные и количественные параметры развития транспортной системы до 2030 года разработаны в трех вариантах — инерционном, энергосырьевом, инновационном. Все три варианта предполагают реализацию крупномасштабных проектов по развитию транспортной инфраструктуры. Прежде всего, планируется реконструкция и строительство особо важных объектов, обеспечивающих безопасность функционирования транспортных систем, развитие морских портов и подходов к ним, строительство и реконструкция автодорожной сети и железнодорожных путей общего пользования.

Строительство и реконструкцию объектов транспортной инфраструктуры планируется осуществлять на основе следующих принципов:

- приоритетность ликвидации разрывов и очевидных «узких мест», модернизации и развития уже имеющихся мощностей по сравнению с новым строительством;
- сокращение диспропорций в развитии инфраструктуры различных регионов;
- увязка развития транспортной инфраструктуры с развитием коммуникаций энергетики, связи, других инфраструктурных отраслей;
- координация развития инфраструктуры различных видов транспорта, в том числе в интересах обороны и безопасности страны;
- учет необходимости резервирования земель для перспективного развития опорной транспортной сети;
- максимальная концентрация бюджетных и привлекаемых ресурсов на приоритетных проектах⁴.

По оценкам Минтранса России, емкость рынка частных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры России оценивается в 20 млрд. долларов. Однако объем инвестиций в настоящее время не превышает 2% ВВП, в то время как в большинстве других стран мира этот показатель составляет не менее 4%. Именно поэтому Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение поручений Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. № ВЗ-П13-9168 и от 28 апреля 2012 г. № ИШ-П13-2467 подготовлен про-

⁴ Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 45 «Об утверждении транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года».

ект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (далее — Проект федерального закона), который рассмотрен Государственной думой РФ в первом чтении. Проект федерального закона направлен на снятие существующих ограничений и расширение возможных форм реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства (далее — ГЧП).

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, а также сложившейся практики реализации проектов ГЧП показал, что в настоящее время отсутствует возможность реализации проектов ГЧП по формам, используемым в мировой практике, поскольку действующее российское законодательство регулирует только две формы: контракты жизненного цикла в отношении автомобильных дорог и концессионные соглашения.

Рассматриваемый законопроект устраняет данные ограничения и создает условия для использования исчерпывающего перечня форм ГЧП, принятого в мировой практике:

- ВТО — строительство/реконструкция объекта, объект передается в собственность публичного партнера, осуществляется эксплуатация объекта, получение дохода от эксплуатации;
- BOT/DBOT — проектирование и / или строительство / реконструкция объекта, осуществляется эксплуатация объекта, получение дохода от эксплуатации, а затем передача объекта в собственность публичного партнера;
- BOO/DBOO — проектирование и / или строительство / реконструкция объекта, осуществляется эксплуатация объекта в течение согласованного с публичным партнером срока, получение дохода от эксплуатации;
- BOL/DBOLT/DBOL/DBOLT — проектирование и/или строительство / реконструкция объекта, передача его в аренду публичному партнеру (с правом выкупа);
- BOOT/DBOOT — проектирование и / или строительство / реконструкция объекта, осуществляется эксплуатация объекта в течение согласованного с публичным партнером срока, получение дохода от эксплуатации, а затем передача объекта в собственность публичного партнера;
- Operation and maintenance — эксплуатация объекта в течение согласованного с публичным партнером срока, получение доходов от эксплуатации, право собственности на объект остается у публичного партнера;

- DBFO/PFI (контракт жизненного цикла) — осуществляется проектирование, строительство / реконструкция объекта, финансирование указанных мероприятий, и эксплуатация объекта по стандартам качества, согласованным с публичным партнером, а публичный партнер выплачивает частному партнеру вознаграждение;
- BBO/LDO/WAA — частный сектор приобретает или берет в аренду активы государства, модернизирует их, выступает оператором, не беря определенных обязательств по срокам передачи активов государству;
- LABV — публичный и частный партнер создают совместное предприятие (как правило, в форме компании с целевой правоспособностью), которое осуществляет выполнение ГЧП проекта. Публичный и частный партнер получают доход с вложенного в предприятие капитала.

В соответствии с законопроектом предполагается исключительно конкурсный порядок заключения соглашений о ГЧП.

Очевидно, что привлечение частных инвестиций потребует соразмерного увеличения и бюджетных ассигнований, без чего приход частного капитала в реализацию капиталоемких, с большим сроком окупаемости инфраструктурных проектов вряд ли окажется возможным.

В соответствии с Федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России на 2010—2015 годы» общий объем финансирования (за 2010—2015 годы), направляемый на развитие современной и эффективной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение товародвижения и снижения транспортных издержек в экономике, составляет 1 884,5 млрд. рублей, в том числе бюджетные инвестиции за счет средств федерального бюджета — 1 049,2 млрд. рублей (или 55,6%), доля внебюджетных источников в общем объеме финансирования составляет 43,4%.

Расходы на строительство и реконструкцию объектов инфраструктуры подпрограммы «Железнодорожный транспорт» в 2012 году составили 86,5 млрд. рублей, в том числе бюджетные инвестиции за счет средств федерального бюджета — 13,1 млрд. рублей, в 2013 году объем финансирования запланирован в объеме 105,9 млрд. рублей, в том числе средства федерального бюджета в форме бюджетных инвестиций — 16,6 млрд. рублей. Наибольший удельный вес в общем объеме финансирования приходится на внебюджетные источники в 2012 году — 84,7% и в 2013 году — 84,3% соответственно.

Капитальные вложения в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» в 2012 году составили 168,8 млрд. рублей, в том числе бюджетные инвестиции за счет средств федерального бюджета — 133,7 млрд. рублей, в 2013 году общий объем финансирования запланирован в объеме 147,4 млрд. рублей, бюджетные инвестиции — 141,8 млрд. рублей⁵.

Помимо использования классических контрактных схем в виде договоров подряда на строительство (реконструкцию) участков дорог федерального значения планируется заключение концессионных соглашений (по схеме «контрактов жизненного цикла») и комплексных долгосрочных контрактов с привлечением внебюджетного финансирования. По оценкам Минтранса России доля внебюджетного финансирования на условиях государственно-частного партнерства в 2013 году составит 13,45%, в 2015 году — 37,3%.

Как видно из представленных данных государство не рассматривает бюджетные средства в качестве основного источника финансирования строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры, планируя их использовать лишь как стимул и генератор притока частных инвестиций, тем самым выступая гарантом надежности возврата финансовых вложений частного бизнеса. Данная тенденция наблюдается при анализе инвестиционных инфраструктурных проектов федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 годы, в которой размер внебюджетного финансирования предусмотрен в объеме 43,4% и «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года», предусматривающий привлечение для ее осуществления уже 62,1% частных инвестиций. Из чего следует, что государство планирует планомерное сокращение бюджетных ассигнований и пропорциональное их замещение частным капиталом⁶.

В основу разработки федеральных целевых программ, предусматривающих финансирование строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры, положено программно-целевое планирование, преимуществами которого является ориентация на конечный результат, четкое временное планирование мероприятий, финан-

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года №848 «О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации 17.12.2001 №51 ст. 4895

⁶ Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В.В. Максимов. М.: Альпина Паблишерз, 2010.

совых ресурсов и индикаторов достижения результатов. При расчете потребности в бюджетных ассигнованиях данный подход, создавая возможность проведения детального и глубокого анализа, позволяет выявить резервы оптимизации расходов федерального бюджета, способствует высвобождению выявленной экономии и направлению финансовых ресурсов государства на иные цели, тем самым, повышая результативность государственной политики в целом. Следует отметить, что программно-целевое планирование и финансирование, прежде всего, представляет собой комплекс процедур по разработке и реализации федеральных целевых программ, позволяющих в рамках поставленной цели и установленных в соответствии с ней задачами применять различные методы бюджетного планирования, выбирая наиболее эффективные и оптимальные (нормативный, индексный, экспертных оценок, экономико-математический и др.).

Однако, несмотря на реализуемые в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 мероприятия по повышению результативности бюджетных расходов, методология и процедуры разработки, реализации целевых программ не полностью соответствуют программно-целевому методу планирования, что приводит к следующим негативным последствиям. Во-первых, невозможности определения конкретных, оптимальных сроков реализации отдельных мероприятий целевой программы. Во-вторых, к установлению недостижимых в установленные сроки результатов.

Кроме того, существующая система бюджетного планирования не позволяет обеспечить гибкий график использования средств, не обеспечивает стабильного финансирования проектов, а также не предполагает определения вариантов реализации программы в случае изменения условий ее финансирования. При сокращении расходов отсутствует ясность: какие именно мероприятия являются приоритетными, а какие второстепенными. Ежегодное изменение финансирования отдельных мероприятий программы повышает риск нарушения причинно-следственных связей, что резко снижает ее программно-целевой потенциал.

Экономическая необоснованность финансового обеспечения и размытость ответственности реализации программных мероприятий в итоге затрудняет оценку эффективности затраченных бюджетных ресурсов на достижение конечных программных результатов.

Основными мероприятиями по повышению эффективности программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета на развитие транспортной инфраструктуры должно стать:

- развитие системы долгосрочного программно-целевого планирования, ориентированного на достижение целевых показателей транспортно-эксплуатационного состояния объектов инфраструктуры;
- внедрение в систему программно-целевого планирования инновационного метода, основанного на вариантном проектировании жизненного цикла объектов транспортной инфраструктуры;
- внедрение системы долгосрочных контрактов, ориентированных на достижение нормативных эксплуатационных показателей объектов;
- создание вертикально-интегрированной системы прогнозирования, учета и контроля управления системой проектов и программ. Данная система должна обеспечить построение аналитической информации по объектам инфраструктуры в различных формах, в том числе по программным индикаторам, во временных разрезах по финансированию объектов, по их техническим характеристикам.

Используемые источники

1. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 45 «Об утверждении транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 «О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации 17.12.2001 № 51 ст. 4895.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Собрание законодательства Российской Федерации 31.05.2004 № 22 ст. 2180.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства 15.12.2008 № 50 ст. 5977.
5. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов Министерства экономического развития Российской Федерации.
6. Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В.В. Максимов. М.: Альпина Паблишерз, 2010.