

DOI: 10.12737/article\_5926a05abd9bc0.21524069

<sup>1</sup>Герасименко О.А., канд. экон. наук, доц.<sup>2</sup>Авилова Ж.Н., канд. соц. наук, доц.<sup>1</sup>Семибратский М.В., канд. экон. наук, доц.<sup>1</sup>Белгородский государственный национальный исследовательский университет<sup>2</sup>Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРОЕКТОВ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ

gerasimenko@bsu.edu.ru

*Изменение акцентов транспортной политики в направлении рыночных подходов означает радикальное изменение роли государства. Частные компании могут взять на себя больше функций по обеспечению, предоставлению и финансированию транспортных услуг и транспортной инфраструктуры посредством механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП).*

*Таким образом, роль государства как поставщика или регулятора объемов услуг будет снижаться, однако его значимость в обеспечении отраслевого планирования, создании конкурентной среды и защиты экологических и социальных интересов будет возрастать. Стратегические и институциональные механизмы будут продолжать играть важнейшее значение, и общие направления транспортной политики должны акцентироваться в процессе планирования и разработки политики в транспортном секторе.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, проект, инфраструктура, концессия, автодорожная сфера.*

**Введение.** Анализ эффективности затрат остается ключевой составляющей при распределении государственных ресурсов. При этом, однако, потребуются и новые навыки. Государству также необходимо установить эффективные сборы за использование государственных объектов инфраструктуры, поддерживать конкурентную среду и развивать потенциал дорожного агентства применительно к новым функциям, которые приобретают все большее значение. Необходимо расширить участие общественности и пользователей дорог в принятии решений, в особенности применительно к минимизации социальных и экологических последствий, а также другим аспектам, посредством обеспечения адекватных социальных и природоохранных гарантий.

Что касается проектов ГЧП, социально экономические критерии являются необходимым, но не достаточным условием. В дополнение к социально-экономическим факторам, выбор проектов ГЧП будет зависеть от их приемлемости для банковского финансирования, т.е. от того, являются ли ключевые характеристики проекта достаточно благоприятными для вложения частным сектором средств в совместный инвестиционный фонд и предоставления кредитов на обоснованных и приемлемых условиях. Приемлемость для банковского финансирования определяется фактором финансовой жизнеспособности и рисками, связанными со спросом, взиманием платы за проезд по дорогам, строительными

расходами, необходимостью изъятия земельных участков, социальными и природоохранными гарантиями и различными иными видами рисков и обстоятельствами проекта, оказывающими влияние на государственный и частный сектора [1, 2].

**Методология.** Основанием для исследования проблемы развития государственно-частного партнерства послужили фундаментальные труды классиков научной мысли по широкому спектру проблем, а также современные работы зарубежных и отечественных ученых по вопросам функционирования и развития сотрудничества бизнеса и государства.

В процессе исследования были использованы диалектический метод, предопределяющий изучение явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи. В работе применялись также методы ситуационного, структурно-функционального, экономико-статистического, компаративного анализа, табличная и графическая интерпретация эмпирико-фактологической информации.

**Основная часть.** Автомобильные дороги относятся к числу важнейших государственных активов, однако их финансирование зачастую не достаточно и его сложно изыскивать. Развитие дорог не является достижением как таковым, а скорее обеспечивает возможности для оказания услуг населению. Это не вносит прямой вклад в общее развитие, но, при этом, закладывает необходимые основы для экономического роста и

общественного благосостояния. Кроме того, автомобильные дороги имеют важнейшее значение для логистики и являются необходимым условием для эффективного функционирования других компонентов транспортной системы (включая железные дороги, аэропорты, порты и т.д.).

Первое решение, которое должно быть принято Дорожным агентством и (или) государственными транспортными ведомствами, касается распределения средств. Необходимо определить баланс между:

- первоначальными инвестиционными (строительными) и (или) эксплуатационными затратами;

- управлением спросом или предложением.

Основы политики планирования, включающая анализ дорожной сети, имеет большое значение для оптимизации выгод и минимизации расходов на развитие дорог. Компонентами такого планирования должны являться, как минимум:

- определение необходимого уровня развития дорожной сети, включая потребности в объектах инфраструктуры и содержании дорог;

- разработка среднесрочной программы «проектов или мероприятий» в секторе автомагистралей, которая охватывает пути сообщения, региональные дорожные сети и работы по содержанию дорог;

- четкое определение экономической осуществимости и первоначальных взаимосвязей между возможностями ГЧП и инвестиционными мероприятиями в секторе автомагистралей [3].

В целях обеспечения взаимодополняемости и эффективного функционирования всех элементов планирования Дорожная администрация должна разработать четкие процедуры выполнения своих функций по планированию. Это включает составление перечня задач; определение сроков выполнения и назначение конкретных должностных лиц и организаций, ответственных за выполнение этих задач. Данные процедуры предусматривают как внутренние действия (сбор данных, проведение анализа, подготовка планов и т.д.), так и действия, требующие внешних контактов (общественные слушания, координации с другими ведомствами, реагирование на жалобы и т.д.). Руководящие работники Дорожной администрации отвечают за информирование всех заинтересованных об этапах процесса, а также за обеспечение своевременного выполнения требуемых мероприятий и достижение поставленных целей.

Кроме разработки и исполнения четких процедур, успешно функционирующее ведомство регулярно проводит анализ и оценку процессов и их результатов и находит способы их совершенствования. Для этого требуется определение результативности процесса по соответствующим категориям, таким как временной цикл, уменьшение объемов образования отходов, качество продукции, удовлетворенность потребителей, своевременность и точность.

В случае партнерства государства и частного бизнеса роль пользователей дорог отличается от их роли в рамках традиционного контракта. При традиционном контракте цепочку действий можно проиллюстрировать следующим образом на рис.1 [4].

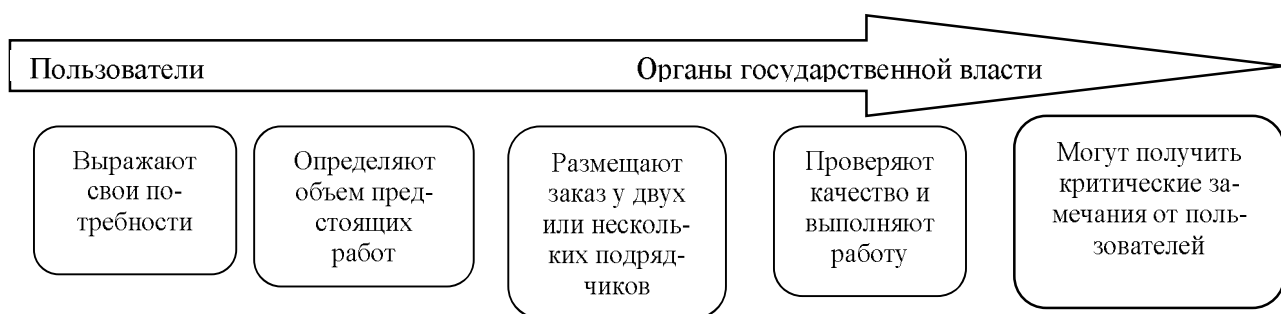


Рис. 1. Схема традиционного контракта

В рамках партнерства государства и частного бизнеса, в идеале, последовательность дей-

ствий, по мере возможности, представлена на рис.2.

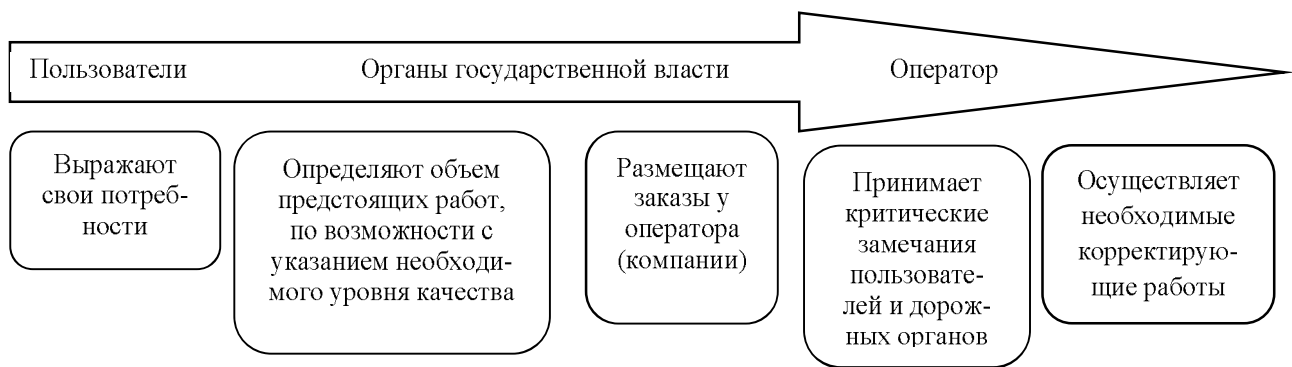


Рис. 2. Схема ГЧП проектов

Во второй схеме дорожные администрации отвечают за организацию свободного выражения мнений общественностью и (или) пользователями дорог (книги жалоб, проверки и т.д.). Это является одной из задач регулирования (технические аспекты).

Роль государственного сектора в ГЧП меняется: функции по обеспечению трансформируются в функции по содействию. Ключевым элементом любой национальной или субнациональной стратегии ГЧП становится разработка концепции ГЧП. Опыт ГЧП в мире свидетельствует о целесообразности, если даже не о важнейшем значении соответствующей методики с целью формирования доверия и понимания со стороны всех участников процесса партнерства государства и частного бизнеса. Это относится как к государственным организациям, так и к их партнерам, представляющим частный сектор. Нижеследующие компоненты составляют методику развития процесса партнерства государства и частного бизнеса, направленную на ускорение подписания соглашений о ГЧП (итог транзакции ГЧП) и выполнения финансовых операций (итог финансирования). В данном разделе представлена общая комплексная концепция ГЧП [5].

Данная основы политики включает набор правил, дающих чувство уверенности государственному сектору, который должен реализовывать данные правила, а также частному сектору, которому предстоит инвестировать денежные средства и время. Данные правила направлены на обеспечение достижения своих целей обоими сторонами в рамках приемлемых границ. Концепция ГЧП не претендует на идеальность и не является некой инструкцией, которая незамедлительно подлежит исполнению в полном объеме. В основу политики представлен инструментарий, который, как считается, будет способствовать развитию партнерства государства и частного бизнеса, по крайней мере, в краткосрочной или среднесрочной перспективе. При постановке своих целей разработчики стратегии ГЧП должны делать акцент на развитие программ партнерства государства и частного бизнеса,

которые могут быть реализованы и которые не создадут неприятных сюрпризов по прошествии нескольких лет реализации.

Выбор проектов, приемлемых для банковского финансирования, имеет важнейшее значение для успешной реализации проектов партнерства государства и частного бизнеса, которые предусматривают проектное финансирование. Тем не менее, поскольку понятие «приемлемость для банковского финансирования» во многом зависит от ограничений и возможностей определения, как проекта, так и условий его реализации, «приемлемые для банковского финансирования» проекты либо не существуют, либо все проекты можно считать «приемлемыми для банковского финансирования».

Например, если частный сектор должен финансировать расходы на изыскания, отведение земельного участка и строительные работы на том основании, что он должен взять на себя все риски, связанные с планированием, и может вернуть капиталовложения только при помощи повышения размера оплаты даже в том случае, если действуют предельные уровни оплаты и все прогнозы указывают на то, что объем транспортного потока будет низким, то, вероятно, ни один проект не будет считаться приемлемым для банковского финансирования. С другой стороны, если государственный сектор берет на себя все риски, связанные с планированием, покрывает превышение затрат и согласен компенсировать расходы частного сектора по принципу «себестоимость плюс сбор», практически все проекты могут считаться приемлемыми для банковского финансирования [6].

Таким образом, приемлемость для банковского финансирования устанавливается исходя из принципа определения проекта (например, проект начинается после отвода земельного участка государственным сектором после завершения процесса планирования) и вводимых ограничений или предоставляемых стимулов касательно реализации посредством концессионного соглашения или в соответствии с нормативными актами. Это означает, что многие про-

екты могли бы быть приемлемыми для банковского финансирования при качественном определении и при предоставлении достаточных стимулов в действующих условиях. Таким образом, процедура выбора проектов, приемлемых для банковского финансирования, предполагает выбор проектов, которым можно обеспечить серьезные шансы на успех за счет предоставления достаточных стимулов в рамках государственной поддержки и нормативных актов, при одновременном поддержании этих стимулов в приемлемых пределах и в соответствии с целями передачи рисков.

Государственная поддержка проекта ГЧП может предоставляться в различных формах, и ее главным предназначением является содействие финансированию проекта. Механизмы и уровень предоставляемой поддержки зависят от рисков, связанных с передачей объекта частному сектору и требований по финансированию проекта по мере определения структуры распределения рисков. Тем не менее, данные механизмы не включают структуры, предусматривающие 100 % ответственность государственного сектора за финансирование или возмещение затрат.

Прямая финансовая поддержка в форме дотаций, субсидирования капитальных и операционных расходов, налоговых каникул, предоставления земельных участков и существующих дорог, освобождение от уплаты НДС и др.

Прямая государственная финансовая поддержка предусматривает механизмы, которые становятся частью проектного финансирования, или механизмы получения доходов. Такая поддержка может предоставляться в следующих формах [7]:

- капитальное финансирование в виде дотаций или капитальных субсидий, акционерного капитала или субординированных кредитов, точная форма которых зависит от структуры проекта, амортизационных аспектов, схем распределения прибыли и т.д. ;

- субсидирование операционных затрат в форме выплат в зависимости от транспортных потоков или в виде фиксированных ежегодных взносов;

- опосредованные финансовые взносы могут осуществляться вместо финансирования капитальных расходов в отношении предоставления, например, земельных участков или подъездных дорог и развязок или же, возможно, в отношении некоторых видов деятельности.

Видами нематериальной поддержки является введение ограничений на использование существующих параллельных дорог (например, ограничения по весу при перевозках на большие

расстояния), на создание новых параллельных (бесплатных) дорог, введение оплаты на подъездных дорогах, существенные изменения в законодательстве или нормативных правовых актах, влияющие на экономику проекта и т.д.

Большинство позиций нематериальной поддержки являются в значительной степени специфичными для конкретных проектов и (или) сложными для определения при разработке проекта и формировании партнерства государства и частного бизнеса. Если, например, государственный сектор может смириться с последствиями в случае создания параллельных дорог, он никогда не может полностью гарантировать, что такие дороги не будут построены. Это означает, что если невозможно избежать строительства, то партнеры в конструктивной манере пересмотрят свои взаимоотношения по контракту, тогда как масштаб такого пересмотра будет зависеть от качества и влияния других форм поддержки, которая могла быть предоставлена. На рисунке 3 в схематической форме сопоставлены различные формы государственной поддержки проектов ГЧП.

Наиболее распространенной формой государственной поддержки в виде условных обязательств является гарантия, которая в широком смысле означает обязательство по принятию рисков или, более конкретно, «контрактное соглашение, по которому третья сторона (гарант) соглашается выполнять финансовые или иные обязательства стороны, на которую распространяется гарантия (главного должника) перед другой стороной (получателем) в случае дефолта главного должника» [8].

Другими инструментами поддержки в форме условных обязательств являются, помимо прочего, схемы государственного страхования, неотложная финансовая помощь субнациональным организациям или финансовой системе и оказание помощи в преодолении чрезвычайных ситуаций. Гарантии могут быть структурированы применительно к долговым обязательствам, валютным операциям, спросу, строительным расходам, процентным ставкам и т.д.

Гарантии отличаются друг от друга в зависимости от вида рисков, от которого они обеспечивают защиту, а также по соотношению стоимости обязательств, которые они покрывают. Следовательно, существуют гарантии в отношении политического и регуляторного риска, валютного риска, форс-мажора, риска изменения процентной ставки, риска дефолта, кредитного риска, риска, связанного со стоимостью строительства, риска изменения спроса и многих других рисков. Одновременно с этим, гарантии подразделяются на полные и частичные гаран-

тии в зависимости от уровня поддержки, которую государство считает возможным предоставить, и степени подверженности риску, который государство готово на себя взять. Наиболее распространены следующие виды гарантий [9,10]:

- частичные гарантии рисков, связанных с конкретными проблемами в стране осуществления проекта;
- частичные кредитные гарантии, которые обеспечивают выплату долговых обязательств на определенные периоды погашения или по определенному соотношению общих кредитных обязательств в случае невыполнения проекта вследствие различных рисков;
- гарантии с полным покрытием, которые обеспечивают покрытие от всех рисков и когда гарант обязуется полностью погасить обязательства проекта кредиторам в случае невыполнения обязательств вследствие любого риска;
- встречные гарантии, когда правительство обязуется компенсировать внешнему гаранту все суммы, израсходованные в связи с востребованием гарантии.

При этом могут использоваться следующие формы вышеупомянутых гарантий:

- гарантии по капиталу: государство может согласиться выкупить субъект частного сектора при определенных обстоятельствах по цене, обеспечивающей минимальную доходность;

- долговые гарантии: государство соглашается предоставить гарантии по всем или по определенной части требований по обслуживанию долга или рефинансированию долга на момент истечения срока погашения в случае точечного погашения. Данная гарантия может быть востребована в силу любых причин или в отношении некоторых четко определенных обстоятельств и может быть предоставлена частному сектору в целом или кредиторам посредством, например, прямого соглашения;

- гарантии в отношении обменного курса: в случае если девальвация местной валюты относительно валюты финансирования проекта превышает определенный уровень, государство может покрыть разницу (часть разницы). В свою очередь, государство может потребовать долю доходов, если девальвация окажется существенно ниже предполагаемого уровня;

- гарантии в отношении транспортных потоков и поступлений: Если транспортные потоки (или поступления) ниже ожидаемого уровня, государство может оказать финансовую помощь для покрытия разницы (части разницы); при этом гарантия в отношении поступлений шире, чем гарантия в отношении транспортных потоков, поскольку она также покрывает риск, связанный со ставками платы за проезд по дорогам. В свою очередь, государство может потребовать долю доходов, если транспортные потоки (доходы) окажутся существенно выше предполагаемого уровня.

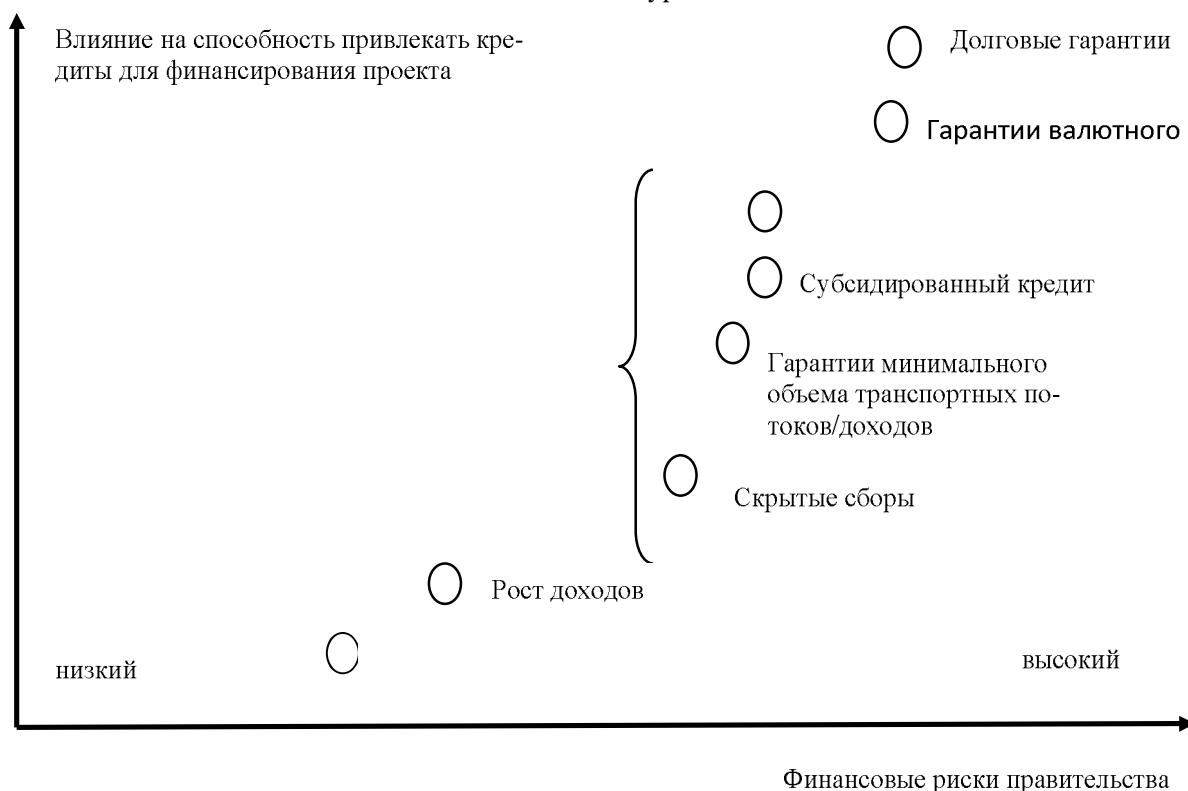


Рис. 3. Выбор вариантов ГЧП проектов при разной степени финансовых рисков правительства

Гарантии являются инструментами, которые предназначены для того, чтобы стимулировать распределение рисков между субъектами хозяйствования, участвующими в проекте. Качественная и скрупулезная разработка и мониторинг этих инструментов могут способствовать достижению поставленных целей без перенесения избыточных издержек на государство при сохранении привлекательности для частных инвесторов. Например, предоставление частичных гарантий (покрывающих менее 100% основных кредитов) может смягчить моральный ущерб, который может понести сторона, которой выдаются гарантии, за счет сближения ее интересов с интересами правительства, чем, если бы ей была предложена полная гарантия.

Ограничение гарантии покрытием выплаты долга, а не прибылью на собственный капитал, или взимание сбора за выданные гарантии может также обеспечить функционирование гарантируемой стороны по принципу оценки рисков и контроля. Это также может способствовать тому, что гарантируемая сторона будет воздерживаться от непродуманных действий при реализации проектов в надежде на то, что государство окажет ей помощь в случае неблагоприятного развития ситуации. Если предполагаемые расходы на гарантии остаются скрытыми в государственной бюджетно-налоговой системе, они имеют тенденцию неявно аккумулировать риски и, следовательно, создавать финансовые проблемы для государства. Таким образом, в конечном счете, гарантии могут создать серьезную нагрузку на финансовые ресурсы страны, особенно в случае экономического спада. В этой связи важно оценить стоимость гарантий и предусмотреть их [11].

**Выводы.** Когда правительства заинтересованы в привлечении инвестиций частного сектора для реализации проектов в сфере инфраструктуры, их обычно просят предоставить дотации, гарантии или иные виды бюджетной поддержки. Принятие правительством неправильных решений может повлечь значительные издержки. В попытке предоставить поддержку без незамедлительного внесения денежных средств, например, правительства часто соглашаются взять на себя проектные риски и, в некоторых случаях, впоследствии сталкиваются с финансовыми проблемами. Даже когда правительства выбирают вариант предоставления субсидий в денежной форме, они не всегда достигают своих реальных задач. В других случаях, однако, решение правительства не оказывать поддержку может вызвать проблемы: правительства некоторых стран, возможно, могли бы избежать противодействия, отрицательно сказывающегося на

проектах с участием частного сектора, если бы они на определенный период времени продолжили бы предоставлять субсидии, которые они в скрытой форме выделяют убыточным государственным предприятиям. Правительства, которые не предоставляют поддержку в целях снижения политических и регуляторных рисков, могут вообще не получить инвестиций.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Тхориков Б.А. Проблемы целеполагания в системе государственного управления социальной сферой // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 1-2. С. 164–166.
2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О концессионных соглашениях».
3. Тхориков Б.А. Методология индикативного управления организациями социальной сферы: проблемы целеполагания, метод TASKED // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2015. Т. 36. № 19-1 (216). С. 39–42.
4. Семибратский М.В. Бюджетная стратегия региона в новых экономических условиях России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2014. Т. 29. № 1-1 (172). С. 41–45.
5. Ломовцева О.А., Герасименко О.А. Приоритеты и механизмы ГЧП в формировании инновационного промышленного комплекса региона // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2015. №13(210). Вып.35/1. С. 5–9.
6. Дорошенко Ю.А., Климашевская А.А. Технологическая модернизация предприятий: барьеры, критерии принятия решения и механизм реализации // Белгородский экономический вестник. 2015. № 2 (78). С. 20–27.
7. Дорошенко Ю.А., Никулина Т.Ю. Особенности создания регионального венчурного фонда посевных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства // Белгородский экономический вестник. 2012. № 3 (67). С. 3–7.
8. Гукова Е.А. Особенности российской специфики организации процесса бизнес-планирования на предприятии. В сборнике: Экономические и социальные факторы развития народного хозяйства материалы IV региональной научно-практической конференции аспирантов и магистрантов. 2016. С. 60–64.
9. Лихачев В. Практический анализ современных механизмов ГЧП в зарубежных странах,

или как реализовать ГЧП в России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа свободный: <http://www.aep.ru/ru/uploadfiles/PPP.pdf>.

10.Прядко С.Н., Жданкова Е.А. Установление стратегических приоритетов в планировании долгосрочного развития региональных предприятий // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 6-2. С. 454-459.

11.Avilova Z.N., Gulei I.A., Shavyrina I.V. Formation of the customer-centric organizational culture of the university as a factor of effective social and economic development of the region // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. Т. 6. № 3. С. 207–216.

---

**Gerasimenko O.A., Avilova Z.N., Semibratsky M.V.  
ECONOMIC DEVELOPMENT AND PUBLIC INTERESTS OF THE  
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP CONCEPT OF PROJECTS  
IN THE ROADFULNING SPHERE**

*The article is devoted to the description of the most important functions of the public sector in the process of PPP formation: stimulation and acceleration of the rates of social and economic development and protection of state interests. The article outlines prospects for road users and local people, including public participation, social and environmental guarantees, including identification and minimization of negative consequences, for example, land confiscation and resettlement, negative impact on the environment, as well as positive and negative impacts on Categories of the population with low incomes. It also discusses institutional reforms in the sector, human capacity development and training and the expansion of opportunities for private business, including contractual relations, advisory services and financing.*

**Key words:** *public-private partnership, project, infrastructure, concession, road sector.*

---

**Герасименко Ольга Александровна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет.

Адрес: Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, д. 85.

E-mail: [gerasimenko@bsu.edu.ru](mailto:gerasimenko@bsu.edu.ru)

**Авилова Жанна Николаевна**, канд. соц. наук, доцент кафедры социологии и управления.

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова.

Адрес: Россия, 308000, Белгород, ул. Костюкова, 46.

E-mail: [janna-avilova@mail.ru](mailto:janna-avilova@mail.ru)

**Семibrатский Максим Викторович**, кандидат экономических наук, начальник Центра проектного управления.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет.

Адрес: Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, д. 85.

E-mail: [semibratskiy@bsu.edu.ru](mailto:semibratskiy@bsu.edu.ru)