
РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 004.9:658.7(061.5)

Т.В. Богданова

К.Д. Кузнецов

ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО РЕСУРСА НА КАЧЕСТВО СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ РАЗВИТИИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

***Аннотация.** В статье авторами рассмотрено значение информационного ресурса как основы качественного сравнения государственно-частного партнерства при развитии транспортной инфраструктуры на разных социально-экономических этапах развития России. На конкретных примерах проведено сопоставление использования механизма государственно-частного партнерства в сфере транспорта. Выполненный авторами статьи сравнительный анализ дореволюционного и современного опыта государственно-частного партнерства в сфере транспорта показал целесообразность использования метода аналогий при оценке транспортных проектов.*

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, транспортная инфраструктура, информационный ресурс, финансирование, развитие.*

Tatyana Bogdanova

Konstantin Kuznetsov

INFORMATION RESOURCES EFFECT ON THE QUALITY COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MECHANISM OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE DEVELOPMENT OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE

***Annotation.** In the article, authors considered value of information resource as bases of high-quality comparison of public-private partnership at development of transport infrastructure at different social and economic stages of development of Russia. On concrete examples, comparison of use of the mechanism of public-private partnership in the sphere of transport is carried out. The comparative analysis of pre-revolutionary and modern experience of public-private partnership made by authors of article in the sphere of transport showed expediency of use of a method of analogies at assessment of transport projects.*

***Keywords:** public-private partnership, transport infrastructure, information resource, financing, development.*

В условиях реформирования экономики от государства, как от основного социально-экономического регулятора, требуется, с одной стороны, обеспечить условия для экономического роста, а с другой – не допустить падения благосостояния и уровня жизни граждан. Такой подход устанавливает ответственность государства за качество функционирования ряда ключевых отраслей: здравоохранения, образования, службы коммунального хозяйства, транспортной инфраструктуры и других отраслей, необходимых для функционирования общества. Особая ответственность государства применительно к данным отраслям предопределяет их сохранение в государственной собственности. Масштабная приватизация транспортной инфраструктуры может привести к непоправимому ущербу для ее функционирования, что случилось со многими производственными предприятиями в 90-е гг. XX в. [6; 7].

В условиях повышения неопределенности внешней среды государство сталкивается как с дефицитом финансирования важных для национальной экономики отраслей, так и с недостатком опыта управления в них. От государства требуется поиск качественно новых методов поддержания эффективного функционирования и дальнейшего совершенствования таковых отраслей. Одним из таких методов является механизм государственно-частного партнерства, призванный разделить между государством и частным капиталом риски, ответственность, а также финансовые затраты по содержанию и развитию отдельных экономических объектов [1].

В России механизм государственно-частного партнерства закреплен принятым Федеральным законом от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях», основной целью которого является привлечение инвестиций в экономику, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и повышение качества товаров, работ и услуг, предоставляемых потребителям. Одним из возможных предметов концессии являются объекты транспортной инфраструктуры, включая автомобильные дороги [8].

Транспорт по праву относится к ключевым отраслям, обеспечивающим условия эффективного развития национальной экономики любой страны мира. Огромная территория России с высокой протяженностью с востока на запад в сочетании со значительной неравномерностью плотности населения от 4762,8 чел. на 1 км² в г. Москве до 0,1 чел. на 1 км² в Чукотском АО и существенной удаленностью мест добычи полезных ископаемых от экономически развитых регионов усиливает важность путей сообщения в обеспечении конкурентоспособности отрасли в условиях возрастающей глобальной конкуренции [11].

Весь опыт развития страны, как дореволюционный, так и современный, свидетельствует о том, что высокий рост экономики в России наблюдался в те периоды, когда удавалось обеспечить опережающие темпы роста транспортной системы. Начиная с середины XIX в., Россия вступила в эпоху железнодорожного строительства и уже к 1900 г. обладала мощной железнодорожной сетью, что сделало железнодорожный транспорт системообразующим в транспортной отрасли страны. До этого периода во внутренней транспортной системе системообразующим был водный транспорт, дополненный сухопутными сообщениями. В дальнейшем национальная транспортная система дополнилась автомобильным транспортом, заменившим гужевой, воздушным и трубопроводным видами транспорта при сохранении ведущей роли железных дорог.

На современном этапе развития страны было принято решение об ускоренной автомобилизации, что невозможно без создания адекватной возрастающим потребностям сети автомобильных дорог. Принятая транспортная стратегия России предусматривает значительное увеличение протяженности автомобильных дорог. Так, протяженность федеральных автомобильных дорог общего пользования предполагается увеличить за счет строительства и реконструкции за период 2011-2030 гг. с 50,6 тыс. км до 65,9 тыс. км по базовому сценарию стратегии и до 82,8 тыс. км по ее инновационному сценарию. При этом планируется долю автомагистралей первой категории поднять с 6,8 % до 16,5 % по базовому сценарию и до 25,8 % по инновационному [10].

В условиях ограниченности инвестиционных средств используется механизм государственно-частного партнерства при строительстве автомобильных дорог на условиях концессии: построены автомобильная дорога «Северный обход города Одинцово» в Московской области, строится федеральная магистраль М11 «Москва – Санкт-Петербург», завершается сооружение «Западного скоростного диаметра» – внутригородской автомагистрали Санкт-Петербурга, реконструируются участки федеральной магистрали М4 «Дон», планируется строительство «Центральной кольцевой автомобильной дороги» и других проектов. Важно отметить, что вышеперечисленные автомобильные дороги являются платными для конечных пользователей и через механизм оплаты за пользование происходит возврат инвестиций в их строительство.

Общеизвестно, что информационное обеспечение относится к стратегическим ресурсам, обеспечивающим функционирование как отдельных субъектов, так и экономики в целом. Современный уровень развития информационных технологий, с одной стороны, открывает возможности, которые были недоступны экономистам прошлого, а с другой – создает дополнительные риски из-за повышения доступности информации для всех участников мирового экономического сообщества. То есть можно говорить о наличии противоположных тенденций: росте доступности информации на фоне разработки способов ее защиты.

Исходной точкой выработки и выбора решения является анализ, включающий изучение имеющегося опыта, что особенно важно для принятия стратегических решений. Конечно, с течением времени характер и условия экономических процессов изменялись и усложнялись. Но существуют наборы инвариантных характеристик, присущих как экономическим системам прошлого, так и настоящего и с определенной долей уверенности можно говорить, что и будущего. Поиск и исследование наборов инвариантных характеристик помогает при управлении экономическими процессами учесть ошибки прошлого, предусмотреть неочевидные риски, найти решение схожих задач, преодолеть существующие ограничения, предсказать и спрогнозировать последствия принимаемых решений. Можно сказать, что историческая информация участвует в информационном моделировании экономических систем.

Россия с ее тысячелетней историей обладает большим и разносторонним историческим опытом, что можно рассматривать как конкурентное преимущество. Путь нашей страны не был гладок, напротив, он изобилует сменами экономического и политического устройства, резкими переходами к новым технологическим укладам, постоянными трансформациями экономической модели, периодами функционирования экономики в предельно жестких условиях мировых войн и другими, подчас уникальными в мировом масштабе явлениями. Не учитывая опыт развития нашей страны, мы в значительной мере утрачиваем возможности для построения эффективной, конкурентоспособной экономики и рискуем повторить в настоящем ошибки прошлого, которые можно было бы избежать и предусмотреть.

Ретроспективный анализ показывает, что задачи, решаемые сегодня и связанные с необходимостью создания путей сообщения большой протяженности в ограниченные сроки при дефиците финансирования, в истории нашей страны уже решались с активным использованием механизма государственно-частного партнерства. Речь идет о создании железнодорожной сети России во второй половине XIX в., протяженность которой к концу столетия году составила 43 тыс. км [15].

Определенные аналогии просматриваются и в общеэкономической ситуации. Россия в начале рассматриваемого исторического периода, несмотря на природные и человеческие богатства, оказалась в сложной социально-экономической ситуации, что усугубилось неудачными для нашей страны итогами закончившейся в 1856 г. Крымской войны. Одним из факторов, негативно повлиявших на результативность войны, был транспортный фактор. Война показала неспособность существовавшей транспортной системы обеспечить своевременную перевозку войск и ресурсов. Внесезонный, с высокими пропускными и провозными способностями железнодорожный транспорт находился в начальной стадии своего развития, хотя для всех стала очевидной необходимость ускоренного создания железнодорожной сети.

Строительство железных дорог тормозилось хроническим дефицитом финансирования. Негативное влияние оказывало и отсутствие у государственных чиновников наработанного опыта по управлению новыми для страны экономическими объектами. Решением данной проблемы стало привлечение к железнодорожному строительству частного капитала. Ожидалось, что частные вложения позволят в кратчайшие сроки создать сеть железных дорог страны, а предприниматели-инвесторы возьмут на себя их управление.

В конечном итоге задача по созданию опорной сети железных дорог была решена. Но перед транспортной системой уже к последней четверти XIX в. встал ряд проблем, во многом предопределенных именно механизмом государственно-частного партнерства. Хроническая убыточность, требовавшая компенсаций из государственной казны, трудности взаимоотношений между управляющими компаниями железных дорог, обществом и государством, проблемы технического состояния, недостаточное качество выполнения государственных заказов на стратегические перевозки, неспособность в полной мере способствовать реализации экономического потенциала страны и другие факторы – все это послужило основанием для учреждения в 1876 г. межведомственной комиссии под председательством генерал-адъютанта Э. Т. Баранова для выяснения причин упадка железнодорожного хозяйства страны и выработки мер противодействия.

Комиссия Э. Т. Баранова, имея в своем распоряжении куда более скромные информационно-коммуникационные технологии, нежели современные исследователи, с задачей справилась. Один из главных выводов комиссии был таков: влияние государства на железнодорожное предпринимательство совершенно недостаточно. Сейчас, в эпоху либеральных экономических реформ, данный вывод может показаться парадоксальным. Но в проблемах отечественной транспортной отрасли первой четверти XXI в. легко усмотреть аналогии с проблемами последней четверти XIX в. Имеет место некий набор инвариантных характеристик трудностей, с которыми столкнулась транспортная система страны. Стоит подробнее рассмотреть несколько таковых проблем, имеющих свое отражение как в прошлом, так и в настоящем [13].

Ключевыми проблемами развития транспортной отрасли второй половины XIX в. были финансирование и экономическая эффективность. Теоретически при заключении концессии предполагалось активное использование частного капитала. Однако на практике порядок железнодорожного строительства вообще не требовал каких-либо собственных капиталов концессионера. По условиям образования концессии на основании результатов проведенных изысканий составлялась расценочная ведомость с определением строительного капитала, одна четверть которого выпускалась в виде акций, а три четверти – в виде гарантированных облигаций. Завысив смету, концессионер получал возможность оставить в качестве своего вознаграждения акционерный капитал, а строительство вести исключительно на заемные средства, полученные в виде продажи облигаций. При этом заем железнодорожного общества по факту был гарантирован государством, так как казна предоставляла гарантии твердого дохода на вложенный капитал и обязывалась компенсировать убытки в случае нерентабельности построенной железной дороги. Соответственно, возникающие убытки (а большая часть построенных частными инвесторами железных дорог показывали убыточную отчетность) компенсировались за счет государственных средств. С одной стороны, кажется логичным, что государство брало на себя основную часть финансовых рисков в таком трудном и новом для России деле. Но интересно, что многие железные дороги после выкупа в казну в течение короткого времени вместо убытков показали значительную прибыль. Таким образом, государство оказалось более эффективным собственником, чем частные железнодорожные общества [13].

Современные схемы финансирования транспортного строительства имеют определенные аналогии с вышерассмотренными. При строительстве автомобильной дороги «Северный обход города Одинцово» в Московской области в 2009 г. основная часть инвестиций в размере 27,8 млрд руб. из общей суммы в 32 млрд руб. была привлечена в виде средств Инвестиционного фонда РФ и средств НПФ путем размещения облигаций. Вклад же кипрской компания «Фарнкомб Лтд.», являющейся концессионной организацией ОАО «Главная Дорога» составил таким образом менее 15 % от общей суммы необходимых инвестиций в проект. Другой пример – финансирование участка федеральной автодороги М11 «Москва – Санкт-Петербург» с 15 км по 58 км осуществляется через кредиты Сбер-

банка и Внешэкономбанка, а также путем реализации гарантированных государством облигаций. В роли концессионера выступает французская компания «Vinci». Вызывает недоумение участие иностранных компаний в роли концессионеров проекта, финансируемого почти полностью за счет отечественного капитала [4; 6].

Данные об экономической эффективности концессионеров также вызывают вопросы. Например, ОАО «Главная Дорога» по итогам эксплуатации «Северного обхода города Одинцово» показало в 2015 г. убыток в размере 951 млн руб., а в первом полугодии 2016 г. – убыток в размере 983 млн руб. О финансовой эффективности других концессионеров, в частности в отношении автодороги М11 «Москва – Санкт-Петербург», судить пока достаточно сложно, ввиду того, что магистраль еще не построена в полном объеме, а плата за проезд на уже построенных участках взимается лишь в течении короткого времени.

Хотя государственная гарантия доходности концессионных предприятий напрямую сейчас не осуществляется, в их документах порой можно обнаружить упоминание достаточно странных схем. Например, у концессионера, обслуживающего построенный участок трассы М11 «Москва–Санкт-Петербург» с 15 км по 58 км, ОАО «СЗКК» в официальной документации встречается упоминание о том, что хоть государство и не предоставляет гарантии минимального транспортного потока или гарантии минимальной доходности, но предусматривает в соглашении ограниченный механизм обеспечения доходности, согласно которому в соглашение может быть внесено изменение в случае падения фактического значения внутренней нормы доходности ниже прогнозной более чем на 2 %. Еще более странным является указание на средство защиты в виде особого обстоятельства, которым будет считаться увеличение предельной пропускной способности федеральной автомобильной дороги М10 «Россия» на участке МКАД – 58 км (считающейся конкурирующей дорогой) более чем на 10 %. Такого рода схемы в той или иной степени способствующие государственной гарантии будущих доходов выступают в качестве фактора, негативно влияющего на стремление к повышению качества работы для концессионера, а также сдерживающего развитие других автомобильных дорог. Стоит отметить, что закрытость концессионного соглашения на основании коммерческой тайны так же является негативным фактором, ибо затрудняет общественный контроль [5].

Другой важной проблемой, с которой столкнулась отечественная транспортная система как в XIX в., так и сейчас было тарифообразование. Первые железнодорожные тарифы в России были понятными и не вызвали серьезных нареканий. Однако вскоре они усложнились и уже к началу последней четверти века оказались запутанными, что усугублялось наличием большого количества различных частных железнодорожных обществ, каждое из которых могло устанавливать свои собственные тарифы. Превращение к этому моменту железнодорожного транспорта в системообразующий потребовало государственного вмешательства в вопросы тарифообразования. Запутанность тарифов в конечном итоге привела к вмешательству в тарифную сферу органов правительственной власти. В 1889 г. было принято «Временное положение о железнодорожных тарифах и об учреждениях по тарифным делам», установившее государственную монополию на железнодорожные тарифы [13; 15].

В XXI в. платные дороги используют различные тарифные сетки. Единый тариф для всех платных дорог отсутствует. При этом на отдельных участках платных дорог тарифная система уже сейчас значительно усложнилась. Например, на участке автомобильной дороги М11 «Москва – Санкт-Петербург» с 15 км по 58 км для каждой тарифной зоны и типа транспортных средств существует большое количество различных вариантов тарифа в зависимости от дня недели, времени суток, наличия или отсутствия транспондера. Общее же количество позиций тарифной сетки для всех возможных типов транспортных средств и тарифных зон в данный момент достигает 700. И это без учета влияния различных маркетинговых программ. Такое количество позиций запутывает пользова-

телей и выступает негативным фактором. Отсутствует и государственное регулирование тарифов в должной мере. Лишь в январе 2016 г. был принят законопроект, определяющий методику расчета платы за проезд по автомобильным дорогам (правда оговаривающий, что конечные цифры устанавливает непосредственно оператор конкретной дороги) и максимально допустимые ставки за километр. При этом сами размеры платы за проезд по участку автомобильной дороги М11 «Москва – Санкт-Петербург» с 15 км по 58 км вызывают недовольство значительной части общества. Даже со стороны федеральных властей в лице Президента и региональных в лице губернатора Московской области высказывалось недовольство величиной установленных тарифов [2; 3; 9; 12].

Следующая аналогия касается ненадлежащего состояния объектов транспортной инфраструктуры. В последней четверти XIX в. проблемы ненадлежащего эксплуатационного состояния частных железных дорог проявились довольно остро, что привело к повышению стоимости содержания, снижению провозной способности, а также нескольким крупным железнодорожным катастрофам с большими человеческими жертвами, как, например, Тилигульская в 1875 г., крушение почтового поезда на Московско-Курской железной дороге в 1882 г. или крушение императорского поезда в 1889. Улучшение технического состояния железных дорог после выкупа их казной потребовало значительных вложений, окупившихся за счет роста доходности железных дорог [13].

О техническом состоянии современных автомобильных дорог, построенных по схеме государственно-частного партнерства пока судить сложно. На первый взгляд они выглядят не хуже и не лучше остальных. Однако уже сейчас возникают угрозы для их будущей эксплуатации. Например, экспертиза проекта участка с 58 км по 149 км автомобильной дороги М11 «Москва – Санкт-Петербург» прямо указывает на отсутствие графиков эксплуатационных затрат, установленных сроков ремонта и капитального ремонта, а также на то, что материалы, касающиеся эксплуатационной стадии, не соответствуют заданию на разработку проектной документации. Недостаточная глубина проработки в проекте вопросов будущего содержания автодороги создает риск снижения ее эксплуатационного качества. Есть определенные претензии и к текущему содержанию дорог фирмами-концессионерами. Например, снегоуборочные работы на участке с 15 км по 58 км автомобильной дороги М11 «Москва – Санкт-Петербург» зимой 2015-2016 гг. выполнялись явно в недостаточном объеме [14].

Одна из организационных проблем при доставке грузов частными железнодорожными обществами, которую пришлось решать со второй половины XIX в., была связана с различиями в их работе, что препятствовало развитию беспересадочных сообщений и требовало перегрузки из вагонов одной железной дороги в вагоны другой. Это приводило к дополнительным простоям, а также порче и потерям перевозимых грузов. Система железных дорог не могла работать как единый механизм. Вопрос решился путем государственного вмешательства – в принятом Уставе Российских железных дорог была прописана обязанность железнодорожных обществ осуществлять прямое сообщение вагонов без перегрузки [13].

В качестве косвенной аналогии в системе государственно-частных автомобильных дорог нашего века можно привести проблемы, возникающие из-за несовместимости систем оплат различных фирм-концессионеров. Есть проблемы в совместимости транспондеров – устройств, предназначенных для автоматического списания платы за проезд. Увеличение количества обращающихся несовместимых транспондеров, неизбежно последующее за увеличением числа участков платных дорог, способно выступить в роли негативного фактора для пользователей.

Выполненный сравнительный анализ дореволюционного и современного опыта государственно-частного партнерства в сфере транспорта показал целесообразность использования метода аналогий при оценке транспортных проектов. Это позволяет избегать системных ошибок и подсказывает способы решения возникающих проблем, что в совокупности позволит использовать механизмы