

УДК 338.47  
ББК 65.374.6

**Мельников Александр Валерьевич,**  
соискатель каф. экономики и управления предприятием  
Астраханского государственного технического университета,  
г. Астрахань,  
e-mail: astra\_6107@mail.ru

## НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРОЕКТАХ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ МОРСКИХ ПОРТОВ

### TRENDS OF IMPROVEMENT OF ARRANGEMENT OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE PROJECTS OF THE SEAPORTS INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

*Рассмотрены вопросы развития инфраструктуры морских портов с использованием механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Для привлечения инвестиционных ресурсов определены источники финансирования инфраструктурных объектов на концессионной основе. Исследованы особенности реализации инфраструктурных проектов на основе концессии и разработаны меры, способствующие повышению эффективности функционирования концессионных предприятий. Определены приоритеты для развития ГЧП в транспортной сфере, позволяющие наладить эффективное взаимодействие государства и бизнеса с целью решения проблемы поиска ресурсов инвестиционного роста в морских портах.*

*The article has reviewed the issues of the seaports infrastructure development using the mechanism of the state-private partnership. For attraction of investment resources the sources of financing of infrastructural objects on a concession basis have been defined. Features of implementation of infrastructural projects on the basis of concession have been investigated, and the measures promoting increase of effectiveness of functioning of the concession enterprises have been developed. Priorities for development of the state-private partnership in the transport sphere have been defined, which allow adjusting the effective interaction of the state and business for the purpose of solution of the issue of searching resources of investment growth at the seaports.*

*Ключевые слова: транспортная инфраструктура, инвестиционный проект, долгосрочные инвестиции, прямые иностранные инвестиции, концессионное соглашение, международный транспортный коридор, консендент, государственно-частное партнерство, риски государственно-частного партнерства, логистический центр, источники финансирования инфраструктуры.*

*Keywords: transport infrastructure, investment project, long-term investments, direct foreign investments, concession agreement, international transport corridor, consendent, state-private partnership, risks of the state-private partnership, logistical center, sources of financing of infrastructure.*

Глобализация мировой экономики, изменения в динамике развития страны, формирование экономических

связей предъявляют новые требования в части конкурентоспособности транспортного обслуживания портов. Для их удовлетворения необходимо иметь современные элементы инфраструктуры, производства и управления грузопотоками. В портах благоприятные для бизнеса условия в терминале, перегрузочном комплексе (вспомогательная территория за пределами порта, используемая для вспомогательных логистических работ: дистрибуция, консолидация, таможенная обработка, грузовая обработка сухопутных транспортных средств) во многом определяют конкурентоспособность международных транспортных коридоров (МТК).

Как отметили на конференции «Транспортно-логистическая инфраструктура. Стратегия развития и эксплуатация» в ноябре 2007 г. министры транспорта ЕВРАЗЭС, развитие транспортных путей и логистических центров должно создать единое евро-азиатское транспортное пространство и обеспечить социально-экономический результат в виде снижения на 7–10 % транспортных расходов в цене товаров; освоения транзитных грузопотоков более 150 млн т грузов; создания не менее 100 000 новых рабочих мест в транспортной и смежных отраслях; привлечения до 12,6 млрд долл. частных инвестиций [1].

Развитие мировой экономики и транспорта взаимопределяющее. В России главные факторы порождены природно-географическими и пространственно-временными обстоятельствами, поэтому создание интермодальности – единого транспортно-экономического пространства – однозначно определяется тем, что источники сырья, центры производства и потребления удалены друг от друга и от внешних границ на тысячи километров. При этом внешнеторговый оборот играет решающую роль в создании ВВП, а уровень транспортных издержек является одним из основных факторов, определяющих конкурентоспособность экономики. Уровень данных издержек и рисков во многом определяет привлекательность страны для транзита международных товарных потоков. Перспективы дальнейшей интеграции отечественной экономики в систему международной торговли и интермодальных перевозок непосредственно связаны с достижением соответствия международным требованиям предлагаемых российскими терминальными комплексами пакетов услуг на направлениях МТК.

Однако отсутствие специально оснащенных комплексов для отгрузки и приема грузов, специализированных

мощностей по отгрузке на экспорт нефтепродуктов, леса, металла, удобрений не дает доступа на мировые рынки более чем половине российских внешнеторговых грузов. Ежегодные потери российских транспортных компаний из-за отклонения потоков на зарубежные порты при современных объемах внешней торговли превышают 800 млн долл. в год [2].

Недостаток мощностей для переработки грузов обуславливает потребность в развитии российских портов, в т. ч. порта Оля в Астраханской области. Создание на его основе интермодального транспортного терминала должно способствовать развитию портовых объектов, достижению высокой конкурентоспособности услуг по перевалке грузов, спрос на которые уже сформировался и подтвержден современной практикой. К тому же порт Оля имеет выгодное экономико-географическое положение, свободные прилегающие территории, необходимую технологическую базу и возможности для дальнейшего развития. Экономическая целесообразность создания логистического центра в порту может быть оценена следующим образом:

1) для грузовладельцев, поставщиков и покупателей: появление новых конкурентных маршрутов движения грузов; снижение сроков доставки грузов и транспортных издержек; оптимизация процессов приема, обработки, хранения, транспортировки, более глубокая интеграция в российскую и мировую экономику;

2) для органов федеральной власти: углубление интеграции России в мировое хозяйство; получение дополнительных налоговых поступлений; общее улучшение социально-экономического положения;

3) для субъектов логистической деятельности: рост доходов и показателей грузооборота; новые технологии и возможности работы; экономия средств на эффектах масштаба и синергии; новые источники финансирования развития региона;

4) для населения и органов управления областью: дополнительные налоговые поступления в местный бюджет; появление новых рабочих мест; повышение значимости Астраханской области в народнохозяйственном комплексе России; привлечение прямых инвестиций, в т. ч. иностранных, в региональную экономику; улучшение социально-экономического положения региона.

Вместе с тем текущий уровень финансирования транспортного комплекса страны, составляющий около 2,2 % ВВП, однозначно недостаточен. В мире средний уровень расходов на его развитие и содержание составляет около % ВВП. Такие же параметры ежегодного фи-

нансирования заложены и в ФЦП «Модернизация транспортной системы России» [3].

Минимально приемлемый уровень инвестиций должен составлять не менее 600 млрд руб. в год против 330 млрд руб. в настоящее время. В странах с переходной либо активно развивающейся экономикой объем ежегодных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры, как правило, существенно превышает пороговое значение в 4 % и составляет до 10 % ВВП. Однако инвестирование средств только из федерального бюджета во все проекты, способные обеспечить экономический рост страны, невозможно из-за их нехватки. Решению проблемы может способствовать разделение инвестиционных потоков на государственные, государственно-частные и частные и привлечение прямых инвестиций заинтересованных зарубежных партнеров. В ходе инвестиционного форума, проходившего в г. Сочи в 2006 г., Минэкономразвития РФ (МЭР) заявил, что эпоха финансирования крупных региональных проектов из федерального бюджета закончилась – в ближайшее время централизованное распределение финансовых ресурсов прекратится полностью. Новая стратегия в реализации крупных инвестиционных проектов будет строиться на широком использовании ГЧП [4].

В современных условиях в России имеется огромный потенциал использования концессионного механизма как действенного механизма привлечения долгосрочных инвестиций для повышения эффективности функционирования инфраструктуры [5, с. 64; 6, с. 26; 7, с. 4; 8, с. 70–72; 9, с. 76]. В ситуации, когда бюджет России испытывает сильную зависимость от конъюнктуры мирового рынка нефти и существенно ограничены его инвестиционные возможности, развитие концессионных отношений объективно обусловлено необходимостью совершенствования структурного распределения функций общественной собственности между распоряжением, владением и использованием объектами производственной инфраструктуры, приватизация которых нежелательна или невозможна вследствие общественной значимости производимых ими товаров и услуг, а государственное управление является неэффективным. Одним из источников финансирования развития инфраструктурных объектов являются прямые иностранные инвестиции (табл.).

Отраслевое распределение иностранных инвестиций во многом зависит от их видовой структуры, которая остается до настоящего времени неблагоприятной. В инфраструктурные сектора поступило лишь около 2 % от общего объема инвестиций. К тому же проблема несколько

Таблица

Поступление прямых иностранных инвестиций за 2000–2010 гг., млн долл. США

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Прямые инвестиции, из них:	4 429	3 980	4 002	6 781	9 420	13 072	13 678	27 797	27 027	15 906	13 810
взносы в капитал	1 060	1 271	1 713	2 243	7 307	10 360	8 769	14 794	15 883	7 997	7 700
кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций	2 738	2 117	1 300	2 106	1 695	2 165	3 987	11 664	9 781	6 440	4 610
прочие прямые инвестиции	631	592	989	2432	418	547	922	1 339	1 363	1 469	1 500

усугубилась из-за мирового финансового кризиса. Необходимость достижения устойчивого экономического роста экономики России вызывает потребность в поиске альтернативных источников привлечения капиталов.

Концессия как экономический механизм приобретает особое значение для российских условий с точки зрения привлечения инвестиций, современных технологий и оборудования в различные отрасли экономики. Многоцелевой и долгосрочный характер концессионных соглашений позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности. В то же время бизнесу предоставляется широкая свобода в принятии инвестиционных решений и возможность распределения рисков с государством. Благодаря этому существенно повышается эффективность реализации инвестиционных проектов. В качестве источников финансирования инфраструктурных объектов на концессионной основе могут выступать: собственные средства концессионера; кредиты и займы учреждений финансового сектора; целевое финансирование или дотации из средств бюджета; капитал пула инвесторов (привлеченные средства за счет выпуска облигаций, векселей, кредитных нот, размещения акций (ИПО); средства специализированных инвестиционных фондов, создаваемых для финансирования крупных проектов. Выбор источника финансирования определяется спецификой возводимого объекта, сроком окупаемости проекта, а также стоимостью привлеченного капитала [10–12].

Правовая основа концессионных отношений базируется на существующем инвестиционном законодательстве и федеральном законе о «Концессионных соглашениях» [13]. При этом следует учитывать специфические стороны инфраструктурных проектов на основе концессии: высокую стоимость инфраструктурных объектов; длительные сроки окупаемости и возврата инвестиций; большие периоды амортизации основного капитала; значительные технические, социально-экономические и политические риски (высокий уровень межведомственности и многосубъектности; необходимость дополнительных гарантий государства); низкая альтернативная ценность инвестиционных активов (высокоспециализированные активы очень сложно переместить в другие проекты, низкая ликвидность активов в случае расторжения инвестиционного договора). В течение периода эксплуатации объекта концессионер покрывает издержки (налоги; расходы на управление и содержание объекта в соответствии со стандартами, определенными в концессионном договоре; платежи по текущим обязательствам; оплату купонов по облигациям, дивидендов по акциям и т. д.).

Важнейшим элементом результативности партнерства концедента и концессионера является правильное заключение концессионного соглашения, включающего необходимые с точки зрения реализации государственных интересов условия, оговаривающие качество предоставляемых услуг. В соглашениях необходимо соблюдать баланс интересов общества (сохранение приемлемых тарифов) и концессионера (стремление к максимизации прибыли). Среди мер, содействующих повышению эффективности функционирования концессионных предприятий и требующих особого внимания,

в отечественной практике следует выделить: предоставление правительственных гарантий концессионерам; распределение рисков и способы урегулирования конфликтных процедур между субъектами концессионных отношений; оценку инвестиционных проектов с учетом реализации социальных целей; обеспечение мониторинга и контроля устойчивости выполнения договорных обязательств сторон; безопасность использования государственных инвестиций, предполагающую наличие транспарентной финансовой отчетности.

Основным критерием передачи инфраструктурных объектов в концессию является необходимость повышения экономической эффективности при неременном сохранении их функциональной направленности. Заключение концессионных соглашений внутри отраслей осуществляется в разных условиях. Если одна часть отрасли (группы объектов или вида деятельности) лишена перспектив конкуренции и функционирует в виде монополии, то другая часть объектов и видов деятельности может работать с использованием элементов конкуренции. В частности, у морского порта это водные пути, гидротехнические сооружения и системы регулирования и безопасности движения, с одной стороны, и суда, перегрузочные комплексы, терминалы, сервисные предприятия – с другой.

Отбор инфраструктурных объектов для концессий целесообразно осуществлять в соответствии с правилами и рекомендациями проектного анализа – метод оценки альтернатив, оценки социально-экономической эффективности проекта и определения альтернативной стоимости ресурсов. Общие методические принципы проектного анализа включают:

- разработку и анализ проекта по нескольким аспектам: технический анализ (устанавливается, является ли проект технически обоснованным); маркетинговый анализ (определяется объем спроса на продукцию/услуги предприятия); финансовый анализ (рассматривается эффективность проекта при его реализации); экологический анализ (выявляется влияние проекта на окружающую среду и издержки на ее защиту); организационный анализ (позволяет оценить профессионализм и компетенцию управляющих проектом); социологический анализ (определяется наличие отрицательного влияния на население, проживающее на данной территории); экономический анализ (определяется интерес общества – положительные результаты проекта и затраты, которое оно несет);

- выявление и представление в стоимостных показателях выгод и затрат в ходе проекта. При этом в управленческой отчетности используются принятые в мировой практике показатели (чистая приведенная стоимость, внутренняя норма доходности, срока окупаемости, индекс прибыльности).

Следует отметить: цели и задачи концессионера и концедента во многом являются противоположными, однако необходимость их достижения и решения заставляет участников соглашения прийти к общему мнению по вопросам управления концессионным объектом, объема инвестиций в него, степени обновления оборудования и другим принципиальным вопросам. Таким образом, субъекты концессионных отношений гармонизируют свои действия, вырабатывая, принимая,

согласовывая общие, единые принципы, подходы, нормы, правила, которые обеспечивают им совместное достижение собственных интересов с наименьшими транзакционными издержками.

Реализация целей субъектов концессионных отношений достигается через их функции – совокупность действий по их достижению. Функцией концессионера является эффективное хозяйствование, включая осуществление маркетинговых исследований, управленческий учет, разработку системы мотивации персонала, проведение НИОКР, планирование и осуществление капитальных вложений. Функцией государства является поддержание существующих (ремонт и модернизация) и создание новых объектов инфраструктуры, а также обеспечение общественных потребностей в производимых качественных и относительно недорогих товарах и услугах.

Методы и инструменты реализации целей субъектов концессионных отношений следующие: а) фискальный (налоги; налоговые льготы); б) внешнеэкономический (снижение или отмена таможенных пошлин на оборудование); в) кредитно-финансовый (инструменты кредитования концессионера; страхования его имущества и рисков); г) организационно-экономический (госзаказ на товары и услуги концессионных предприятий, контракты управления, функционирования и др.); д) институциональный (формирование институциональной формальной и неформальной основы, регламентирующей порядок подготовки, рассмотрения и последующей реализации концессионных проектов); е) прогнозно-аналитический (комплекс мер по сбору, хранению и аналитическому использованию данных); ж) административно-правовой (инструменты концедента: концессионные платежи, обязательства по реализации концессионером инвестиционных программ, штрафы, предупреждения, одностороннее расторжение концессионного договора: инструменты концессионера: оспаривание действий концедента в суде, санкции к клиентам, прекращение оказания услуг клиенту).

Одним из главных вопросов инфраструктурных концессий являются цены и тарифы на продукцию и услуги, поставляемые концессионером своим клиентам. В случае если производство товаров или оказание услуг производится естественными монополиями, регулирование цен и тарифов, включая порядок их пересмотра, осуществляется на основе законодательства о таких монополиях. В случаях, когда концессионер несет издержки, связанные с социальной политикой концедента, последний обязан возместить концессионеру такие издержки. При этом следует учитывать, что в большинстве случаев тарифы на услуги, предоставляемые концессионером, жестко регулируются концедентом. Таким образом, при заключении концессионного соглашения государство фактически решает вопрос о том, в какой степени оно готово переложить расходы по содержанию того или иного объекта инфраструктуры на бизнес, а в какой нести их самостоятельно.

Организационные схемы реализации концессионных соглашений, традиционно применяемые в мировой практике, можно объединить в две группы в соответствии с режимом собственности на эксплуатируемый объект и механизмом возмещения издержек концес-

сионера. Поскольку исходно стоимость концессии для концессионера (объемы финансирования, направляемые в предприятие, поставляемое оборудование, созданную систему управления) и для концедента (основные и оборотные средства, земля, коммерческие оперативные права и привилегии, предоставляемые государством в рамках концессионного договора) различается, отличаются и критерии (системы показателей) эффективности деятельности для субъектов концессионных отношений. Для концессионера наиболее важными являются финансовые показатели, характеризующие эффективность с точки зрения инвестиционного проекта, для концедента первичным является поддержание работоспособности концессионных объектов, их реконструкция, повышение технологического уровня, развитие, качество и цена предоставляемых услуг.

Вместе с тем можно говорить о взаимовыгодном для сторон концессионного соглашения положительном эффекте концессии. Так, сокращение издержек по оказанию услуг, с одной стороны, позволяет управлять тарифами для потребителей, с другой стороны, может повышать прибыль и доходность инвестиций концессионера. Мероприятия по предотвращению экологических катастроф ограничивают негативное социальное воздействие на проживающее поблизости население и окружающую среду, а также снижают затраты концессионера на возможное возмещение ущерба, вызванное нарушением экологического режима. Осуществление капитальных вложений способствует загрузке производственных мощностей машиностроительных предприятий и в то же время позволяет увеличить объем выпускаемой продукции или оказываемых услуг, повышая их качество и полезность для потребителей.

Следует подчеркнуть, что ввиду общественной значимости эффективного функционирования инфраструктурного объекта, переданного в концессию, особую значимость имеют систематический контроль его состояния и своевременные корректирующие мероприятия, осуществляемые государственными органами. Причем эти мероприятия могут носить либо рестриктивный, либо стимулирующий характер.

В случае нарушения концессионером принципов концессионного соглашения, закрепленных в договоре, концедент имеет право в одностороннем порядке изменять его условия, выносить предупреждения концессионеру, штрафовать его, принимать на себя исполнение его обязанностей за счет концессионера и с использованием оборудования последнего, расторгать соглашение по решению суда. В то же время концедент обязан следовать принципам эквивалентно-возмездных отношений и финансовой сбалансированности концессионного соглашения. Это означает, что если концессионер адекватно выполняет условия соглашения, односторонне измененные концедентом, последний обязан возместить ему дополнительные затраты, возникшие в связи с выполнением таких односторонне измененных условий, а также упущенную выгоду концессионера.

К числу основных противоречий концессионного механизма в инфраструктурных проектах, выступающих источниками его развития, по мнению Е. Иншаковой, можно отнести противоречия:

– между необходимостью широкого использования концессий как важного направления привлечения инвестиций в национальные экономики и недостаточной проработанностью или отсутствием нормативно-правовой базы концессионирования;

– стремлением концедента использовать концессию в качестве инструмента обеспечения экономического роста в соответствии с публично-правовой спецификой этого института и стремлением концессионера к освоению новых рынков и скорейшему получению прибыли при минимальных вложениях;

– необходимостью соблюдения принципа равноправия в отношениях между субъектами концессии и его нарушением в практической деятельности;

– стремлением концедента к получению новейших технологий, обновлению основного капитала для повышения конкурентоспособности продукции и использованием концессионером зачастую морально устаревшего в собственной стране оборудования;

– неравномерным территориальным и отраслевым распределением концессионных предприятий и потребностью пропорционального развития структуры народнохозяйственных комплексов;

– стремлением концедента выработать определенные критерии отбора концессионных объектов и возникновением препятствий на пути свободного развития концессионирования;

– потребностью концедента в реинвестировании полученной концессионером прибыли как формы прямого инвестирования и желанием инвестора ее репатриировать в условиях высокого риска инвестирования.

Указанные противоречия, на наш взгляд, возникают в процессе реализации соглашения и могут непосредственно проявляться при осуществлении операционной деятельности концессионера. «Основное противоречие, лежащее в природе концессий, возникает при столкно-

вении интересов концедента и концессионера в разделе продукции, дохода и инвестиций. Оно обусловлено необходимостью равновесного разделения власти над объектами концессии и постоянной возможностью отклонения от этого равновесия».

В целях соблюдения условий концессионного договора и поддержания должного уровня оказания услуг частными предприятиями, занятыми в проектах ГЧП, государство создает специальную систему контроля и регулирования. Своевременное выявление и коррекция субъектами концессионных отношений нарушений условий соглашения способствует разрешению возникающих противоречий, реализации интересов сторон, трансформации их в общий интерес достижения эффективного функционирования инфраструктурных объектов и обеспечения потребителей качественными услугами.

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» [13] открыл новые возможности установления полноценных партнерских отношений между государством и бизнесом. В то же время в современной России трудно адаптировать концессии к экономике по образцу западных стран. У нас имеется огромный вакуум в законодательстве о предпринимательской деятельности в отношении объектов государственной собственности, отсутствуют институты публичного права, публичной собственности и другие, в рамках которых функционирует вся система партнерских отношений государства и частного сектора в развитых странах.

С участием автора статьи было проведено исследование путей развития ГЧП в транспортной инфраструктуре. Экспертный опрос был проведен в ходе проведения Морской коллегии в мае 2011 г. в морском торговом порту Оля. Результаты исследования позволяют выделить приоритетные направления для развития ГЧП в транспортной сфере России (рис.).



Рис. Приоритетные направления для развития ГЧП в транспортной сфере России

В рамках формирования благоприятной среды развития ГЧП необходимо решить существующие проблемы, связанные, прежде всего, с низким уровнем доверия между бизнесом и властью, слабым уровнем диалога между частным и государственным сектором, а также административными барьерами. В рамках повышения прозрачности взаимодействия между органами власти и бизнесом необходимо на деле вести борьбу с коррупцией и снижать высокие административные барьеры. В целом повышение качества работы органов государственной власти и профессионализма государственных служащих позволят придать импульс развитию партнерства.

По мере накопления опыта успешной реализации проектов ГЧП, формирования необходимой нормативно-правовой и институциональной среды их развития, повышения уровня уважения и взаимного учета интересов между партнерами будет развиваться и укрепляться взаимное доверие.

Заметим, информирование органов государственной власти, компаний и общественности о возможностях и преимуществах ГЧП оставляет желать лучшего. Нередки ситуации, к примеру, когда российские предприниматели узнавали о возможности участия в таких проектах на выставках и конференциях за рубежом.

При обосновании важности конкретных проектов ГЧП необходимо разрабатывать планы информационно-разъяснительной работы, налаживать взаимодействие со всеми группами заинтересованных лиц, разъяснять общественную значимость проекта, отслеживать эволюцию общественного мнения, обеспечить взаимодействие с неправительственными организациями. Информационно-разъяснительная работа имеет важный практический интерес для участников партнерства и в области финансирования. Повышая информированность заинтересованных сторон о проекте и тем самым получая общественную поддержку проекта, возможно снизить предполагаемый уровень риска и таким образом повлиять на процентные ставки в сторону понижения, сокращая стоимость заимствований.

На необходимость усиления нормативно-правового обеспечения ГЧП указало значительное число респондентов.

Успех ГЧП основывается на детальном нормативно-правовом обеспечении различных аспектов партнерства. Оговоренные, согласованные и принятые сторонами правила являются мощным регулятором проблемных ситуаций, значительно снижают риски и повышают эффективность всей системы ГЧП.

Нами выделен ряд принципов, которые необходимо учитывать, по мнению делового сообщества, при дальнейшей разработке нормативно-правовых актов в сфере ГЧП: обеспечение стабильности условий договора на всем протяжении его деятельности; четкое разделение прав и обязанностей каждой из сторон в проектах ГЧП; равномерное распределение рисков между сторонами и снижение риска применения императивных норм вне зависимости от соглашения сторон; снижение избыточного контроля государства за реализацией проекта; исключение возможностей конфискации или национализации имущества; упрощение процедуры изменения тарифов; создание специального налогового режима для

структур проектного финансирования; разрешение ряда проблем земельного права.

Экспертные опросы также показали обеспокоенность бизнеса случаями возникновения спорных ситуаций с государственным партнером. При фактическом отсутствии независимой судебной системы решение таких споров будет, по мнению многих опрошенных, отвечать интересам государства. Таким образом, любой долгосрочный контракт по ГЧП может стать объектом такого же рейдерства, как и корпоративная собственность.

Существенным препятствием для развития проектов ГЧП являются недостатки ФЗ «О концессионных соглашениях». Нам представляется возможным предложить пути их решения.

Согласно п. 2 ст. 13 закона «О концессионных соглашениях» типовое концессионное соглашение является обязательным для заключения договора концессии. В ст. 4 перечислены объекты концессионных соглашений, для каждого из которых необходима разработка типовых концессионных соглашений.

Для того, чтобы это соглашение заработало, необходима разработка типовых соглашений для каждого объекта транспортной инфраструктуры (портов, дорог и пр.). Однако, учитывая, что разработка обязательных типовых концессионных соглашений требуется для всех объектов концессий, процесс их разработки и правки может занять не один год. Другим решением проблемы может стать отмена требования об обязательности типового соглашения. Вполне разумно было бы первоначально сделать типовое соглашение рекомендательным.

Пункт 1 ст. 11 гласит: «...Договор аренды (субаренды) земельного участка должен быть заключен с концессионером не позже чем через 60 рабочих дней со дня подписания концессионного соглашения». Очевидно, что в российских условиях 60 дней явно недостаточно для оформления всех документов на земельный участок. В случае же необходимости оформить документы на многие земельные участки эта норма заведомо становится невыполнимой.

В законе закреплена единственность участия в концессии на стороне государства. В то же время многие проекты могут иметь необходимость вовлечения нескольких государственных ведомств, например на федеральном и региональном уровнях. Для того чтобы разрешить эту проблему, необходимо принятие поправки, разрешающей множественность участников на стороне концедента.

Большинство реализуемых проектов ГЧП использует кредитную схему финансирования. В то же время в случае использования кредитных схем для их реализации риски банков-кредиторов существенно увеличиваются.

Пункт 6 ст. 3 прямо запрещает передачу концессионерам в залог объекта концессионного соглашения. Таким образом, активы в рамках концессии не могут быть обременены никакими обязательствами, что существенно увеличивает риски кредиторов. А увеличение риска, как известно, напрямую связано с увеличением стоимости кредитования. На наш взгляд, одним из возможных путей решения проблемы могла бы стать уступка будущего права кредитующей организации.

Работа с объектами, находящимися в собственности государства, или со специфическим законодательством

создает на практике много разнообразных препятствий для развития ГЧП. Детальная законодательная проработка позволит снизить время и издержки бизнеса и органов власти при подготовке проектов и, как следствие, расширить возможности использования этой схемы.

Поддержка и высокий уровень гарантий со стороны государства партнерам из частного сектора являются важным фактором развития ГЧП. В большинстве крупных проектов, реализованных в России, использовались механизмы кредитного финансирования. В то же время в мировой практике наряду с кредитной формой активно используется механизм облигационных займов. Необходимо дальнейшее совершенствование кредитных форм финансирования, а также развитие законодательства для более эффективного использования облигационных займов, тем более что государство в целом не очень охотно идет на предоставление гарантий.

Фактически все реализуемые сейчас проекты в сфере ГЧП подразумевают прямое или косвенное финансирование со стороны государства. Однако государственное финансирование тесно связано с политическим процессом, происходящим в стране или на региональном уровне. Смена политического курса или, к примеру, главы региона может привести к прекращению государственного финансирования или вообще поддержки проекта. Данное положение существенно беспокоит частный сектор.

На практике может возникнуть ситуация, когда доход от эксплуатации объекта не отвечает первоначальным ожиданиям. В таком случае мировая практика говорит о необходимости гарантирования минимальной выручки от проекта и разработки процедуры компенсации доходов концессионера. На данный момент в России не разработаны удачные инструменты разрешения этой ситуации на стадии эксплуатации объекта. С одной стороны, этому мешает недостаточно развитая правовая база для осуществления компенсационных платежей. Государство ограничено как в возможности предоставления гарантий, так и в допустимых формах бюджетных расходов. С другой стороны, зависимость от ежегодного бюджетного цикла вводит нестабильность в само государственное финансирование. Возможным решением может быть получение государственных субсидий/субвенций или государственных кредитов (в рамках, к примеру, федеральных целевых программ). Однако такие расходы должны будут учитываться в бюджете, а следовательно, их размер подлежит ежегодному прохождению через всю процедуру утверждения бюджета. Результаты таких обсуждений далеко не однозначны и будут ставить проекты ГЧП в зависимость от политической ситуации в стране, а значит, существенно повышать их риски. Необходимо создать более мобильный инструмент компенсации концессионеру минимального дохода через гарантии ВЭБ либо страхование проекта со стороны государства в гособлигационных фондах, без необходимости ежегодного одобрения бюджета.

Возможность осуществить своевременный выход из проекта без потери существенной части трестированных средств и репутации является важнейшим условием для компаний при осуществлении проектов в форме ГЧП. При этом необходимо предусмотреть возможности выхода из проекта как на этапе строительства, так и на этапе эксплуатации.

Возможность выхода из проекта не означает, что компания сможет остановить свое участие в проекте в любой момент. Для выхода из проекта должны быть веские основания, предусмотренные в соглашении сторон. К таким основаниям могут быть отнесены: прекращение государственного финансирования, принятие нормативных актов, существенно ограничивающих или запрещающих получение доходов от эксплуатации объекта ГЧП.

Сложность разрешения спорных ситуаций с государством в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения им своих обязательств хоть и не рассматривается представителями компаний как существенный риск, но имеет чрезвычайно важное значение для развития ГЧП в инфраструктуре транспорта. В условиях слабо развитой судебной системы страны компании должны иметь уверенность в том, что разбирательство споров в суде будет проходить объективно и без давления органов исполнительной власти. Даже при провале проекта они должны иметь возможность возместить убытки и потери путем предъявления «инвестиционных» взысканий к государству через международные арбитражные центры.

Международный опыт показывает, что с учетом сложности координации действий между различными ведомствами для более эффективного применения ГЧП целесообразным является создание единого государственного органа, ответственного за его развитие. По мнению многих экспертов, отсутствие единой системы управления – одна из основных причин, сдерживающих развитие системы ГЧП в России. Такой орган должен стать эффективным посредником между бизнесом и государством, единым экспертным центром для обеих сторон по вопросам ГЧП. Подобная структура позволит государству повышать качество государственных услуг, обновлять и совершенствовать инфраструктурные объекты, увеличивать эффективность использования бюджетных средств.

Помимо работы над конкретными проектами, специалисты такого органа способствуют дальнейшему развитию концепции ГЧП, коммерциализации государственных услуг и внедрению рыночных принципов в работу государственного сектора. Не менее важны оказание методологической поддержки государственным органам власти на региональном и муниципальном уровнях для развития ГЧП на местах, а также снятие межотраслевых барьеров, разногласий. Сосредоточение полномочий различных ведомств в рамках единого центра приведет к повышению ответственности за участие в проектах государства, позволит снизить сроки согласования со всеми заинтересованными ведомствами и повысить их координацию при работе с частным сектором в рамках ГЧП.

Единый консультант нужен не только государству, но и бизнесу. Ведь большинство компаний также крайне мало информированы о возможностях и форматах работы в рамках ГЧП. Единый орган мог бы оказывать поддержку компаниям на стадии разработки и подачи проекта, ускорить процесс его согласования с различными ведомствами. Не менее важным может стать участие экспертов в сфере ГЧП при строительстве объекта и его эксплуатации. Например, компаниям просто необходима помощь профессиональных экспертов при выработке тарифной политики, механизмов обеспечения проекта и пр.

Подобная структура могла бы стать эффективным инструментом страхования и гарантирования рисков проектов ГЧП. Такого рода специальный государственный участник может сыграть важную роль и в преодолении недостатка цикличности бюджетного финансирования. Доходы такой структуры могли бы формироваться за счет наделения ее полномочиями по аккумулярованию доходов от реализации конкретных проектов ГЧП. Затем определенная их часть могла бы идти на поддержку текущих проектов без передачи этих доходов в бюджет. Разрешение трудностей или спорных моментов между сторонами без использования судебной процедуры также является возможным элементом такой системы. Она могла бы взять на себя часть рисков негосударственных партнеров, инвестируя собственный капитал в реализацию проектов.

Создаваемый единый общефедеральный банк данных по проектам ГЧП позволит привлечь внимание частных инвесторов к проектам федерального, регионального и муниципального значения, в то время как накопленная информация по уже реализованным проектам позволит более трезво оценивать перспективы сотрудничества, его риски и пути их преодоления. Помимо создания основы для принятия решений в области ГЧП система мониторинга будет являться инструментом выявления и распространения информации о лучшей региональной и местной практике партнерства власти и бизнеса, что позволит значительно повысить эффективность ГЧП в целом по стране.

На современном этапе становления ГЧП в России возрастает значение бизнес-ассоциаций и консультантов для формирования необходимой институциональной и нормативно-правовой среды, а также для развития конкретных проектов, поскольку обе стороны – государство и бизнес – пока очень неопытны. Недостаточная проработка проектов ведет к будущим конфликтам между сторонами, а порой и к сворачиванию проекта.

При заключении договора необходима максимальная фиксация всего, что только можно уточнять и фиксировать: от разъяснения бездействия до содействия в заключении договоров с третьими лицами.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Транспортно-логистическая инфраструктура. Стратегия развития и эксплуатация [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.infor-media.ru/transport> (дата обращения: 14.09.2011).
2. How to value Commercial Improvements in a National Park. 2000–2001 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.highbeam.com/doc/1G1-71837299.html/> (дата обращения: 14.09.2011).
3. Федеральные целевые программы России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.programs-gov.ru> (дата обращения: 14.09.2011).
4. Эпоха федерального финансирования крупных региональных проектов закончилась // Новые деловые вести. 2006. № 40. С. 2.
5. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в Европе // Современная Европа. 2005. № 2. С. 62–71.
6. Иностранские концессии в СССР (1920–1930 гг.): документы и материалы // Отечественный опыт концессий / под ред. проф. М. М. Загорюлько. М.: Современная экономика и право, 2005. Т. 2. 856 с.
7. Иншакова Е.И. Концессии в СНГ: исторические и теоретические основы развития: препринт № WR72001/14. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2001. 20 с.
8. Некрасов Д. Международный опыт законодательного регулирования концессионных отношений // Концессия. Об эффективном договоре между государством и бизнесом : сб. науч. материалов. М.: Эксперт, 2002. С. 70–72.
9. Свистунов П. Концессии – инструмент активизации международных инвестиционных проектов в России // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 3. С. 75–79.

Финансовые кризисы 1997–1998 гг. затормозили бурный рост ГЧП, способствовал более трезвой оценке роли этого инструмента как средства решения экономических и социальных проблем общества. На сегодняшний день в России, по мнению многих экспертов, у государства до сих пор нет концепции управления госсобственностью: нет четкого представления, что может быть приватизировано, что должно оставаться в госсобственности, что на определенных условиях может быть передано бизнесу в управление, во владение, в пользование, в концессию.

В заключение отметим, что тенденции развития экономики России, ее качественные структурные изменения во многом детерминируются составом и содержанием инвестиционных процессов, обеспечивающих качественные и количественные изменения основных характеристик расширенного воспроизводства, инициируют выявление традиционных и новых факторов стимулирования модернизационных преобразований в экономике, в том числе в транспортной системе, их поддержки в условиях глобальной экономической турбулентности.

В условиях трансформации роли государства в экономике повышается важность поиска альтернативы прямому регулированию экономических процессов, одной из которых выступает институт ГЧП, который позволяет привлечь в экономику дополнительные ресурсы, перераспределить риски между государством и предпринимательским сектором, направить усилия предпринимателей на решение значимых для общества социально-экономических целей и задач при сохранении за государством его неотъемлемых полномочий и функций.

Реализация указанных выше направлений совершенствования организации ГЧП в проектах развития инфраструктуры морских портов позволит наладить эффективное взаимодействие государства и предпринимательских структур с целью решения проблемы нехватки ресурсов инвестиционного роста, поиска и обоснования перспективных методов, инструментов, источников и каналов привлечения инвестиций в инфраструктуру транспорта.

10. Об иностранных инвестициях в Российской Федерации : федер. закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 29.04.2008) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
11. О естественных монополиях : федер. закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.
12. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : федер. закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.
13. О концессионных соглашениях : федер. закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

## REFERENCES

1. Transport and logistic infrastructure. Strategy of development and operation [Electronic resource]. Access mode: <http://www.infor-media.ru/transport> (date of viewing: 14.09.2011).
2. How to value Commercial Improvements in a National Park. 2000–2001 [Electronic resource]. Access mode: <http://www.highbeam.com/doc/1GI-71837299.html> (date of viewing: 14.09.2011).
3. Федеральные целевые программы России [Electronic resource]. Access mode: <http://www.programs-gov.ru> (date of viewing: 14.09.2011).
4. Epoch of the federal financing of the large regional projects is over // New business news. 2006. # 40. P. 2.
5. Varnavsky V. G. The state-private partnership in Europe // Modern Europe. 2005. # 2. P. 62–71.
6. Foreign concessions in the USSR (1920–1930): documents and materials // Domestic experience of concessions / edited by M. M. Zagorulko. M.: Modern economics and law, 2005. V. 2. 856 p.
7. Inshakova E. I. Concessions in the CIS: historical and theoretical bases of development: pre-print # WR72001/14. Volgograd: Publishing house of VolGU, 2001. 20 p.
8. Nekrasov D. International experience of legislation regulation of concession relations // Concession. On effective agreement between the state and business: collection of scientific materials. M.: Analytical center Expert, 2002. P. 70–72.
9. Svistunov P. Concessions as a tool of activation of international investment projects in Russia // Issues of theory and management practice. 2004. # 3. P. 75–79.
10. On the foreign investments in the Russian Federation: federal law dated 09.07.1999 # 160-FZ (revision as of 29.04.2008) // Collection of the RF legislation. 1999. # 28. Article 3493.
11. On the natural monopolies: federal law dated 17.08.1995 # 147-FZ (revision as of 18.07.2011) // Collection of the RF legislation. 1995. # 34. Article 3426.
12. On the investment activity in the Russian Federation performed in the form of capital investments: federal law dated 25.02.1999 # 39-FZ (revisions as of 18.07.2011) // Collection of the RF legislation. 1999. # 9. Article 1096.
13. On concession agreements: federal law dated 21.07.2005 # 115-FZ (revisions as of 19.07.2011) // Collection of the RF legislation. 2005. #30 (Part II). Article 3126.

---

УДК 338.46  
ББК 65.206

**Токарев Кирилл Евгеньевич,**  
аспирант и ассистент каф. информатики,  
теоретической механики и основ научных исследований  
Волгоградской государственной сельскохозяйственной академии,  
г. Волгоград,  
e-mail: tke.vgsha@mail.ru

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ НЕОБХОДИМОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ИХ КАЧЕСТВА

### EVALUATION OF MEDICAL SERVICES EFFECTIVENESS IN THE CONDITIONS OF DEMAND FOR IMPROVING OF THEIR QUALITY

*Статья представляет собой анализ специфики оценки эффективности и качества медицинских услуг. Определены различия понятий «качество» и «эффективность». Эффективность рассматривается как индикатор результата оказания услуги, а качество – свойство, характеризующее процесс. Выявлены виды эффектив-*

*ности в системе здравоохранения: экономическая, социальная, медицинская. Проанализированы критерии оценки каждого вида эффективности. Рассмотрены компоненты качества медицинских услуг. Автор определяет роль социальной эффективности, рассматривает способы ее выявления. В заключение статьи*