

УДК 338.49

DOI: 10.26456/2219-1453/2023.1.193–202

КОНЦЕССИОННАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫМИ ПРОЕКТАМИ: ПРЕИМУЩЕСТВА, ОГРАНИЧЕНИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

С.С. Игошин

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации», г. Москва

В статье отмечается значимость и исследуется специфика концессионной практики в сфере транспорта, связанная с высокой капиталоемкостью и долгосрочным характером реализации общественно-значимых инфраструктурных проектов. Проблема, с которой сталкиваются участники проектов, – наличие асимметрии параметров проектов с точки зрения достижения поставленных общественно значимых целей. Государство, являясь инициатором, предоставляя бюджетные гарантии и принимая на себя часть расходов по реализации проектов, может оценивать и контролировать ход работ только в рамках уже заключенных концессионных соглашений. Соответственно создаются потенциальные условия для формирования системных проблем в ходе реализации принятых инфраструктурных проектов. Целью настоящего исследования является обоснование целесообразности проведения оценки эффективности реализации концессионных проектов как публичной, так и частной стороной на этапе структурирования соглашения и согласования условий его реализации перед подписанием. Оценка социально-экономического эффекта и общественной значимости концессионных проектов на стадии рассмотрения конкурсной документации позволит консолидировать интересы государства и бизнеса в решении общественно значимых задач. В статье проведен анализ действующих методик оценки автодорожных концессионных проектов, принятых федеральными органами исполнительной власти (Минтранс России и Росавтодором). Результаты анализа позволили сделать вывод об общей схожести двух методик. При этом выделены отличительные особенности методик, связанные с различным набором анализируемых показателей эффективности. Научная новизна представленных результатов заключается в разработке рекомендаций по формированию обобщенной методики оценки автодорожных концессионных проектов в целях повышения их эффективности и создания качественной транспортной инфраструктуры.

***Ключевые слова:** концессионные соглашения, оценка эффективности проектов, автодорожные концессии, реализация автодорожных проектов.*

1. Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП), являясь эффективным инструментом привлечения внебюджетных инвестиций для реализации крупных инвестиционных проектов, на протяжении многих десятилетий остается действенным союзом между государством и частными компаниями для согласования и реализации общественно важных проектов на федеральном, региональном и местном уровнях [3]. Партнерские взаимоотношения, в отличие от стандартных отношений, базируются на обоюдной заинтересованности власти и бизнеса и формируют модели финансирования инвестиционных проектов при решении инфраструктурных региональных проблем. При этом при реализации таких соглашений отмечается определенный дуализм: государство не освобождается от осуществления собственных общественных функций, а бизнес-структуры, которые по умолчанию рассматривают любое бизнес-решение как источник максимизации прибыли, используют полученные доходы в качестве ресурса для финансирования общественно значимых проектов.

Использование частных инвестиций для реализации общественных задач в нашей стране стало актуальным в последние два десятилетия. Следует согласиться, что «в современных условиях корпорация не только экономический институт, но и социальный» [6], [7], и что модернизация инфраструктуры страны требует больших финансовых средств, которыми не располагает государство, а с другой стороны, частные инвесторы, вкладывая капитал в инфраструктурные проекты, несут высокие риски из-за длительного срока их окупаемости.

В нашей стране накоплен определенный положительный опыт по реализации различных институциональных и организационных форм и методов ГЧП, однако наиболее эффективной и активно используемой является концессия. По статистике с 2015 г. в России каждый год заключается до 500 концессионных соглашений с общим объемом инвестиций – 280 млрд рублей, из них – 94 % концессионных соглашений заключено на муниципальном уровне, при этом наибольший объем инвестиций приходится на контракты, заключенные на федеральном уровне (42 %). В соответствии с Результатами мониторинга реализации заключенных концессионных соглашений в России за 2021 г. общий объем финансирования на стадии создания (реконструкции) транспортных объектов в 2021 г. составил 150 млрд руб., или 32,5 % от всех профинансированных за этот год концессионных соглашений. При этом в 2021 г. только 9 из 305 концессий было заключено в транспортной сфере (менее 3 % от общего числа) [9].

Несмотря на значительное количество публикаций и многолетнюю практику государственно-частного партнерства в

реализации инфраструктурных проектов в этой сфере совместной деятельности государства и бизнеса остается еще много нерешенных проблем. Особое значение проблемы реализации проектов ГЧП приобретают в периоды спада деловой активности в отдельных отраслях и сферах экономики в условиях нестабильности политической и экономической ситуации.

2. Оценка эффективности реализации концессионных проектов в сфере дорожного хозяйства

В ФЗ «О концессионных соглашениях» отсутствует требование о проведении оценки эффективности реализации концессионного соглашения для принятия решения о его заключении [1]. Концеденты (органы власти или органы местного самоуправления) принимают решения о заключении концессионных соглашений самостоятельно на основании установленных ими регламентов.

Для заключения соглашений о ГЧП в соответствии с ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», публичный партнер в обязательном порядке направляет документацию по проекту, планируемому к реализации на основе соглашения о ГЧП, в уполномоченный орган для проведения оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества [2]. Проведение оценки эффективности проекта, несомненно, способствует более целесообразному и выгодному использованию ресурсов публичной и частной стороны, а также снижает возможные риски реализации проекта.

Стоит согласиться с позицией Т.А. Луниной и Н.П. Бакаленко, которые разделяют оценку эффективности концессионного соглашения отдельно для публичной стороны (концедента) и для инвестора (концессионера) [8]. Данное разделение необходимо ввиду того, что инвестор зачастую преследует исключительно экономическую выгоду от реализации проекта.

Государство-собственник, в отличие от частного собственника, должно действовать в общенациональных интересах, соответственно оно обладает большими возможностями и инструментами совершенствования механизмов управления государственной собственностью. При этом обнаруживается двойственность интересов государства: с одной стороны, как субъекта, обязанного выполнять социальные функции, формировать условия для развития потенциала и повышения конкурентоспособности национальной экономики, обеспечивать рост благосостояния населения страны, а с другой стороны – собственника, предпринимателя с его стремлением получать максимальную прибыль. Сохраняя инструменты контроля над экономикой, государство преследует не только экономические, но и

социальные, и политические цели. Усиление роли государства в экономических процессах является необходимым элементом защиты интересов государства и общества, поскольку бизнес «в одиночку» не в состоянии решать специфические экономико-социальные вопросы.

Вышеназванные авторы считают, что для определения эффективности концессионного соглашения для концедента следует сравнить эффективность двух вариантов реализации проекта:

- с применением концессионного механизма, предполагающего привлечение внебюджетных инвестиций;
- целиком за счет средств бюджета (например, государственный контракт).

В обоих вариантах учитываются экономический эффект для публичной стороны от реализации проекта (все доходы и расходы, которые понесет публичная сторона), после чего полученные значения экономического эффекта сравниваются между собой для определения экономической эффективности того или иного варианта реализации проекта. Кроме экономического эффекта концеденту также следует оценить социально-экономическую эффективность проекта (направленность на достижение государственных программ), а также риски реализации проекта.

Оценка эффективности концессионных проектов с позиции концессионера может заключаться в использовании любого метода оценки экономической эффективности инвестиционного проекта. Такими методами могут быть расчет следующих базовых показателей эффективности:

- чистая приведенная стоимость (NPV);
- внутренняя норма рентабельности (IRR);
- индекс рентабельности (PI);
- коэффициент покрытия долга (DSCR);
- дисконтированный срок окупаемости (DPP) и других.

В настоящее время существуют две методики для оценки эффективности реализации концессионных проектов в отношении автодорожной инфраструктуры.

В 2014 г. Росавтодором была утверждена Методика оценки эффективности применения инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства (далее соответственно – Методика оценки, инвестиционный механизм), в которой указан перечень показателей эффективности применения инвестиционного механизма к проектам в автодорожной сфере с государственным участием, а также порядок определения значений этих показателей [5].

Десять из тринадцати инвестиционных механизмов, к которым применяется Методика оценки, относятся к различным видам концессионных соглашений, отличающихся наличием бюджетного

участия на этапе создания и эксплуатации, концессионной платы и порядком взимания платы за проезд.

В данной Методике оценки проводится анализ финансовой, бюджетной и экономической эффективности проекта, по результатам которого принимается решение о возможности его реализации.

Минтранс России в 2016 г. утвердил методику, направленную на отбор региональных автодорожных концессионных проектов для предоставления федерального софинансирования (далее – Методика отбора) [4]. Данная Методика отбора, так же, как и Методика оценки, при отборе проектов учитывает финансовую и бюджетную эффективность проекта. В Методике отбора принимается во внимание социально-экономическая эффективность проекта и технико-экономические индикаторы.

В табл. 1 представлено сравнение показателей, используемых в Методике оценки и Методике отбора.

Таблица 1

Сравнение показателей, используемых Методики оценки и Методики отбора

	Методика оценки		Методика отбора	
	Показатель	Критерий	Показатель	Критерий
1. Финансовая эффективность	$NPV_{\text{проект}}$	≥ 0	$NPV_{\text{проект}}$	> 0
	$NPV_{\text{собств. кап.}}$	≥ 0	$NPV_{\text{собств. кап.}}$	> 0
	$IRR_{\text{проект}}$	$\geq WACC$	–	–
	$IRR_{\text{собств. кап.}}$	$\geq r_e$	–	–
	$DPP_{\text{проект}}$	≤ 30 лет	–	–
	$DPP_{\text{собств. кап.}}$	≤ 30 лет	–	–
	DSCR	≥ 1	–	–
2. Бюджетная эффективность	$PI_{\text{бюджет}}$	> 0	$PI_{\text{бюджет}}$	(количество баллов равно значению $PI_{\text{бюджет}}$)
3. Экономическая эффективность	Прямой макроэкономический эффект	> 0	–	–
	Косвенный макроэкономический эффект	> 0	–	–
4. Социально-экономическая эффективность	–	–	ENPV (расширенная чистая приведенная стоимость)	> 0
5. Технико-экономические индикаторы	–	–	Прирост протяженности автомобильных дорог / прогнозная интенсивность	1. Для автомобильных дорог: прирост более 1 % – 1 балл, от 0,5 % до 1 % – 0,5 балла, менее 0,5 % – 0 баллов. 2. Для искусственных дорожных сооруже-

		Методика оценки		Методика отбора	
				движения по искусственному дорожному сооружению (мост, путепровод и т.д.)	ний: интенсивность движения более 14 тыс. автомобилей в сутки – 1 балл, от 6 до 14 тыс.– 0,5 балла, менее 6 тыс.– 0 баллов.
		–	–	Снижение доли протяженности дорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки	Снижение более 2 % – 1 балл, от 1 % до 2 % – 0,5 балла, менее 1 % – 0 баллов.
		–	–	Степень готовности проекта	Концессионное соглашение заключено / проводится конкурс и разработана проектная документация – 1 балл, проводится конкурс, но не разработана проектная документация / разработана проектная документация, но не проводятся конкурсные процедуры / размещено предложение о заключении соглашения – 0,5 балла, иные случаи – 0 баллов.
		–	–	Снижение доли финансирования из бюджета	Количество баллов равно значению критерия.
		–	–	Увеличение доли частного финансирования	Количество баллов равно значению

Разработано автором по материалам [4], [5]

По результатам сравнения двух методик можно сделать следующие выводы:

1. Методика оценки уделяет большее внимание оценке финансовой эффективности проекта, анализируя основные финансовые показатели. Отдельно стоит отметить введенное в Методике оценки ограничение по предельному значению дисконтированного срока окупаемости проекта не более 30 лет, которое «отсеивает» проекты с долгим периодом окупаемости.

2. Важной отличительной особенностью Методики отбора является то, что в ней принимаются в расчет технико-экономические индикаторы, такие как прирост протяженности дорог, интенсивность

движения по планируемому к строительству искусственному дорожному сооружению, снижение перегрузки дорог и т.д. Данные индикаторы, по нашему мнению, в совокупности с остальными показателями обеспечивают всестороннюю оценку проекта и повышают объективность принятия решения о реализации проекта.

3. К недостатку обеих методик можно отнести отсутствие расчета так называемого показателя сравнительного преимущества, который определял бы целесообразность использования концессионного механизма в сравнении с обычным государственным финансированием реализации проекта (госконтрактом).

Действующие в настоящее время методики имеют схожие показатели оценки проектов. При этом, по нашему мнению, на базе существующих методик представляется возможным разработать единую методику оценки концессионных проектов в сфере дорожного хозяйства. Такая методика могла бы включать показатели, используемые в Методике отбора с учетом включения показателей финансовой эффективности проекта, используемых в Методике оценки, а также показателя сравнительного преимущества, описанного выше.

3. Заключение

Транспортная сфера является одной из наиболее значимых и капиталоемких как в России, так и в других странах. По этой причине к вопросам реализации транспортных, в том числе автодорожных, проектов следует подходить с предельным вниманием и объективностью.

Оценку эффективности реализации концессионных соглашений представляется целесообразным проводить отдельно для концедента и для концессионера, так как цели этих двух сторон соглашения могут отличаться.

Приведенные в рамках данной статьи методики для оценки автодорожных концессионных проектов анализируют основные показатели эффективности проектов. При этом в каждой из них, по нашему мнению, существует пространство для внесения корректировок и улучшений.

Озвученные в статье рекомендации для разработки единой методики оценки автодорожных концессионных проектов позволят с большей долей объективности подходить к вопросу реализации таких проектов в стране, а также достичь значимых результатов в развитии транспортной инфраструктуры.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3126.
2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации

- Федерации. 2015. № 29. Ст. 4350.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 г. № 3363-р о Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 50 (часть IV). Ст. 8613.
 4. Приказ Минтранса России от 1 августа 2016 г. № 221 «Об утверждении Методики отбора проектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог (участков автомобильных дорог и (или) искусственных дорожных сооружений), реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках концессионных соглашений, для предоставления иных межбюджетных трансфертов в целях достижения целевых показателей региональных программ в сфере дорожного хозяйства, предусматривающих реализацию указанных проектов» (Зарегистрировано в Минюсте России 12 августа 2016 г. № 43212) // СПС «Консультант плюс».
 5. Распоряжение Росавтодора от 8 сентября 2014 г. № 1714-р «Об утверждении Методики по структурированию инвестиционного проекта для возможности применения различных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, Методики оценки эффективности применения инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, Методики по выбору оптимальных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, реализации инвестиционных проектов» // СПС Консультант плюс.
 6. Беляева И.Ю., Данилова О.В. Трансформация корпоративной собственности в процессе развития корпоративных отношений в России. Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2022. № 3 (59). С. 7–22.
 7. Данилова О.В. Цифровизация экономики и современные тенденции изменения модели управления корпоративной собственностью. Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2021. № 1 (53). С. 50–58.
 8. Лунина Т.А. Эффективность применения концессионных соглашений в оценке инвестиционных проектов / Т.А. Лунина, Н.П. Бакаленко // European Journal of Natural History. 2020. № 1. С. 115–120. – EDNGSCPIX.
 9. Результаты мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений за 2021 год. Источник: https://www.economy.gov.ru/material/file/5a6bf35ba0ae4c2cfb4831f1981c7acb/rezultaty_monitoringa_za_2021_224-fz.pdf (Дата обращения: 25.12.2022 г.).

Об авторе:

ИГОШИН Сергей Сергеевич – аспирант, направление «Экономика и управление народным хозяйством», ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва, (12599300, Москва, ГСП-3, Ленинградский проспект, д. 49), e-mail: 1sergey.igoshin1@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6476-5182, SPIN-код: 2647-5951.

Сведения о научном руководителе:

ДАНИЛОВА Ольга Викторовна – доктор экономических наук, профессор Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (12599300, ГСП-3, Ленинградский проспект, д. 49, г. Москва), e-mail: danilovaov@yandex.ru, Orcid: 0000-0003-3821-6408, SPIN-код автора: 8379-8969.

**CONCESSION MODEL OF INFRASTRUCTURE PROJECT
MANAGEMENT: ADVANTAGES, LIMITATIONS,
DEVELOPMENT PROSPECTS**

S.S. Igoshin

FGOBU VO “Financial University under the Government
of the Russian Federation”, Moscow

The article notes the significance and explores the specifics of concession practice in the field of transport, associated with high capital intensity and the long-term nature of the implementation of socially significant infrastructure projects. The problem faced by project participants is the presence of asymmetry of project parameters in terms of achieving socially significant goals. The State, being the initiator, providing budget guarantees and assuming part of the costs of implementing projects, can evaluate and monitor the progress of work only within the framework of already concluded concession agreements. Accordingly, potential conditions are created for the formation of systemic problems during the implementation of adopted infrastructure projects. The purpose of this study is to substantiate the feasibility of evaluating the effectiveness of the implementation of concession projects by both public and private parties at the stage of structuring the agreement and agreeing on the terms of its implementation before signing. Assessment of the socio-economic effect and social significance of concession projects at the stage of consideration of tender documentation will consolidate the interests of the state and business in solving socially significant tasks. The article will analyze the current methods of evaluating road concession projects adopted by federal executive authorities (the Ministry of Transport of Russia and Rosavtodor). The results of the analysis allowed us to conclude about the general similarity of the two methods. At the same time, the distinctive features of the methods associated with a different set of analyzed performance indicators are highlighted. The scientific novelty of the presented results lies in the development of recommendations for the formation of a generalized methodology for evaluating road concession projects in order to increase their efficiency and create a high-quality transport infrastructure.

Keywords: *concession agreements, evaluation of the effectiveness of projects, road concessions, implementation of road projects.*

About the author:

IGOSHIN Sergej Sergeevich – postgraduate student, department

«Economics and management of the national economy», FGOBU VO “Financial University under the Government of the Russian Federation” (12599300, Russia, Moscow, 49, Leningradsky prospekt), e-mail: 1sergey.igoshin1@gmail.com.

About the research supervisor:

DANILOVA Ol'ga Viktorovna – doctor of Economics, Professor Department of corporate governance, FSOBU HE “Financial University under the Government of the Russian Federation” (2599300, Russia, Moscow, 49 Leningradsky prospekt), e-mail: danilovaov@yandex.ru

Принято в редакцию: 10.02.2023 г.

Подписано в печать 20.03.2023 г.