

УДК 656.615.003

С.П. ОНИЩЕНКО, Н.Н. ЛИТВИНОВА

Одесский национальный морской университет

СПЕЦИФИКА ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКИХ МОРСКИХ ПОРТОВ

Охарактеризованы основные модели государственно-частного партнерства, проанализирован мировой и отечественный опыт реализации концессионных проектов, в том числе, в транспортной сфере; обоснована необходимость использования концессионных проектов для развития морских портов в условиях действия нового Закона о портах. Идентифицирован жизненный цикл проектов государственно-частного партнерства; определена основная задача, требующая своего всестороннего рассмотрения на теоретическом уровне, – управление ценностью концессионного проекта на протяжении жизненного цикла, как для государства, так и для частных инвесторов.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, порт, концессия, ценность.*

Введение

Мировой экономический кризис обусловил значительное уменьшение доходов государства, что повлекло за собой сокращение бюджетов всех уровней, а, следовательно, и финансирования инвестиционных проектов как регионального, так и государственного значения. Тем не менее, у ряда отраслей существует необходимость в значительных инвестициях, а государство, в свою очередь, не способно самостоятельно финансировать соответствующие проекты (например, строительство или реконструкцию объектов инфраструктуры). В таких ситуациях, согласно мировому опыту, привлекаются капиталы частного сектора, на условиях, как правило, дальнейшей передачи ему управления созданных объектов. Такая форма взаимодействия государства и частного капитала получила название «государственно-частное партнерство» (public-private partnership) - ГЧП. Са-

мой распространенной формой ГЧП являются «концессии».

Интерес к государственно-частному партнерству возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 годом. После мирового кризиса начала двадцатого века (30-е годы) на принципах государственно-частного партнерства в США объединялись государство и нефтяные корпорации, результатом чего явилось доминирующее положение США в этом секторе бизнеса в мировом масштабе.

В России концессии активно использовались в начале 1920-х годов после разрушения страны в результате первой мировой и гражданской войн. Объектами концессионирования, в основном, выступали природные ресурсы. Советское государство предоставляло во временное пользование иностранным предпринимателям лесные, водные или земельные участки, с находящимися на них или в их недрах естественными богатствами, для хозяйственного использования этих богатств с правом привлечения рабочей силы (как местной, так и зарубежной), а также с правом пользования путями сообщения, портами, электросетями, почтой, телеграфом и другими учреждениями и предприятиями общего пользования [6].

Бум ГЧП наблюдался в развивающихся странах в 90-х гг. прошлого века: за период 1990-2001 годы более 130 стран с низким и средним уровнем дохода приняли программы по вовлечению частного сектора в проекты инфраструктуры, при этом частный сектор участвовал в 2,5 тыс. проектах инфраструктуры с привлеченным объемом инвестиций в 750 млрд. долл. США [3].

В мировой практике наиболее успешный опыт, широкое применение и высокий уровень развития форм ГЧП наблюдаются в высокоразвитых странах Западной Европы и Северной Америки.

1. Анализ последних публикаций, выделение нерешенной проблемы

Теория и практика применения государственно-частного партнерства является предметом исследования многих отечественных и иностранных специалистов, которые рассматривают проблемы понятийного аппарата государственно-частного партнерства, его форм и особенностей, преимуществ и недостатков [1, 3, 5, 9, 11-13]. Но большинство публикаций носит поверхностный характер, что объясняется тем, что отечественный опыт

ГЧП лишь в редких случаях имеет позитивный характер, кроме того, по-настоящему условия для активизации такой формы предпринимательства как ГЧП в Украине возникли совсем недавно. И если ранее подобные проекты носили скорее исключительный характер, то на сегодняшний день совместное решение государством и частным сектором многих инфраструктурных проблем является необходимостью.

В частности, с принятием в Украине нового закона о портах, проекты государственно-частного партнерства обретают значительные перспективы, что подчеркивается в современных публикациях, посвященных морской транспортной отрасли [1, 4, 7].

Зарубежный же опыт не всегда может быть применим без соответствующей адаптации, что определяется спецификой экономической и политической ситуаций в Украине. Кроме того, зарубежная теоретическая база проектов ГЧП требует также совершенствования и развития, например, в части идентификации рисков и управления ценностью [11-13], также не проработаны основные положения управления проектами ГЧП, например, жизненный цикл.

Итак, целью данной статьи является обобщение мирового и отечественного опыта государственно-частного партнерства, в том числе, в портовом хозяйстве; идентификация специфики жизненного цикла концессионных проектов.

2. Решение проблемы

В экономической литературе существует множество различных определений государственно-частного партнерства. Наиболее общее из них дается Всемирным банком: «ГЧП - это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, - как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [10].

Мировой опыт реализации проектов на основе государственно-частного партнерства подтверждает его экономическую эффективность [12]:

- издержки по проектам ГЧП в среднем ниже;
- эффективный контроль за строительством объектов;

– большая часть проектов ГЧП в мире была реализована в срок.

Ключевые особенности такого партнерства:

– долгосрочность периода предоставления услуг (иногда сроком до 75 лет);

– передача рисков частному сектору;

– многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами [8].

На сегодняшний день разработаны различные модели ГЧП, которые в соответствии с методологией Всемирного Банка представлены в табл. 1.

Следует отметить, что в соответствии с той же методологией Всемирного банка границы между этими моделями ГЧП не всегда четко очерчены, и некоторые проекты могут быть отнесены более чем к одной модели ГЧП. В этом случае проект считается принадлежащим той модели, которая лучше отражает риски частного сектора [12].

На сегодняшний день в Украине ГЧП регулируется Законом Украины «О государственно-частном партнерстве», который был принят Верховной Радой Украины 1 июля 2010 года. Закон о ГЧП является рамочным и направлен на обобщение практики применения ГЧП. Отдельные правовые формы ГЧП регулируются рядом законодательных актов, в частности: Гражданским и Хозяйственным кодексами Украины, Законами Украины «О концессиях», «О соглашениях о разделе продукции», «Об аренде государственного и коммунального имущества», «Об управлении объектами государственной собственности» и т.п. [7].

Согласно Закону о ГЧП, проекты ГЧП могут быть реализованы посредством договоров концессии, совместной деятельности, раздела продукции и других (например, аренды, управления). ГЧП рассчитано на долгосрочные проекты длительностью от 5 до 50 лет.

Перечень наиболее значимых проектов ГЧП, реализованных и реализуемых в Украине с 1990-х годов представлен в табл.2 (по материалам [12]).

По данным Всемирного Банка на долю проектов транспортной инфраструктуры приходится 27% от общего количества реализованных проектов на основе ГЧП, что выводит транспорт на второе место среди инфраструктурных отраслей после энергетики [12] (рис.1).

Данный факт убедительно свидетельствует о широком распростране-

Таблица 1

Характеристики основных моделей ГЧП Всемирным Банком

Характеристики	Модели			
	«Контракт на управление», «Договор аренды»	«Концессии» (Concessions)	«Проекты «с чистого листа»»	«Передача активов»
<i>Инвестиции</i>	Государственные	Частные	Частные	Частные
<i>Эксплуатация и обслуживание</i>	Частный оператор	Частный оператор	Частный оператор	Частный оператор
<i>Собственность</i>	Государственная	Государственная	Частная и/или государственная	Частная
<i>Срок договора</i>	5-15 лет	15-50 лет	15-50 лет	
<i>Вознаграждение частного оператора</i>	<p><i>Контракт на управление:</i> государство выплачивает оператору вознаграждение</p> <p><i>Договор аренды:</i> частный оператор получает доходы и осуществляет фиксированные выплаты государству</p>	Частный оператор получает доход от оказания услуг, осуществляет концессионные выплаты государству	Частный оператор получает прибыль от использования новой инфраструктуры	Доходы от предоставления услуг, например, коммунальных

нии в мировом масштабе механизма ГЧП, применяемого при реализации инвестиционных проектов в транспортной сфере. В то же время, как свидетельствуют данные, приведенные на рис. 2, объем инвестиций в транспортные проекты - 17% от общего объема инвестиций в инфраструктурные проекты, занимает лишь третью позицию после объемов инвестиций в проекты телекоммуникационной и энергетической инфраструктуры [8,12].

По информации Всемирного банка, в транспортной отрасли строительство и модернизация портовой инфраструктуры занимает второе место как по количеству реализованных проектов (364 объекта или 8% от общего количества реализованных проектов на основе ГЧП), так и по объему инвестиций — 54542 млн. долл. 3% от общего объема инвестиций в инфраструктурные проекты (рис. 3, источник информации [12]).

Таблиця 2

Проекты на основе ГЧП, реализованные (реализуемые)
 в Украине в период с 1991 по 2011 гг.

Дата начала реализации	Сектор/подсектор	Название проекта	Представитель частного сектора
1993	Телеком	МТС система	АФК система (Российская Федерация)
1996	Телеком	Golden Telecom Ukraine	Golden Telecom (США)
1996	Телеком	DCC/	System Capital Management (SCM Group) (Украина)
		Астелит GSM	Turkcell (Турция)
1996	Телеком	Kyivstar Vimpelcom	Vimpelcom (Российская Федерация)
1997	Телеком	Телесистемы Украины	Qualcomm (США)
			Rhuta-Farm
1997	Телеком	Украинская волна	Коммуникационные технологии
			Hellenic Telecommunications Organization (OTE S.A.) (Греция)
1998	Телеком	Украинские радиосистемы	Vimpelcom
			(Российская Федерация)
2003	ЖКХ	Одессводоканал	Infox (Украина)
2008	ЖКХ	Лугансквода	Росводоканал (Российская Федерация)
2010	Транспорт/порт	Odessa Terminal Holdco Limited**	Brooklyn-Kiev Group (Украина)

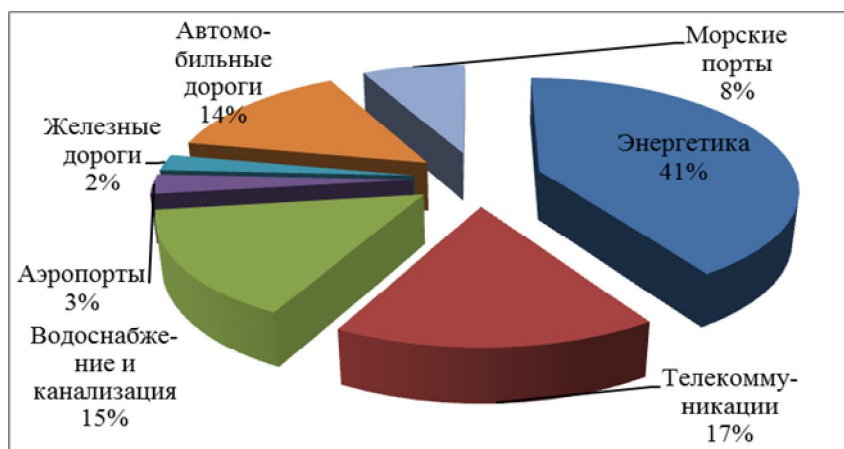


Рис. 1. Структура инфраструктурных проектов ГЧП, 1990-2010 гг.

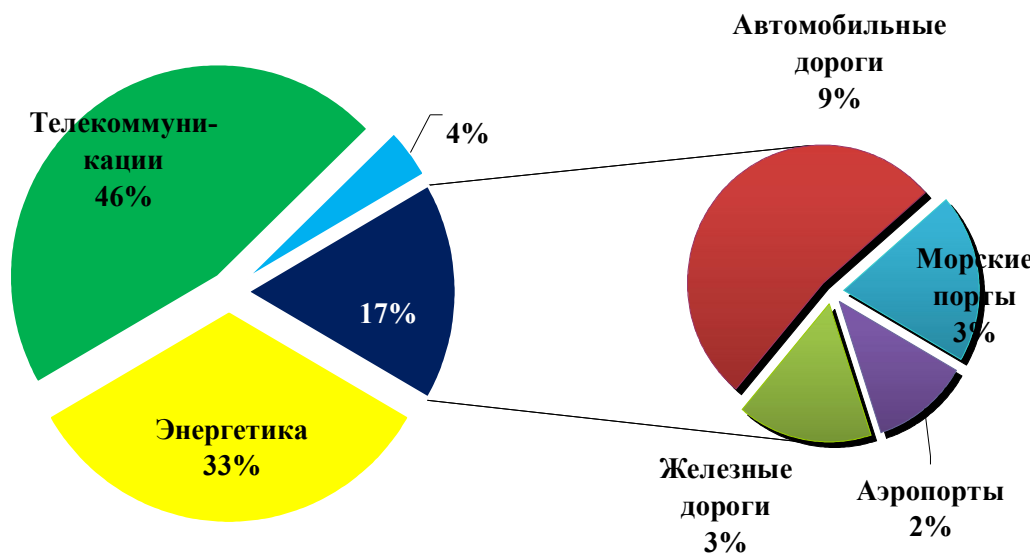


Рис. 2. Структура инвестиций инфраструктурных проектов ГЧП, 1990-2010 г.г.



Рис. 3. Структура ГЧП проектов в области портового хозяйства по вариантам моделей (информация из источника [12])

Обобщенные показатели ГЧП-проектов в портовой инфраструктуре приведены в табл. 3. Как видно из табл.3 [12], в период с 1990 по 2010 г. в мире реализовано 364 проекта ГЧП в области портового хозяйства с общим объемом инвестиций 54542 млн. долл. Причем наибольшее количество проектов реализовывалось по концессионным схемам (176 проектов или 48% от общего количества реализованных проектов), а наибольший приток инвестиций пришелся на проекты «с чистого листа» (27887 млн. долл. или 51% от общего объема инвестиций).

Таблица 3

Основные показатели инфраструктурных проектов в портовом хозяйстве в странах с низким и средним уровнем дохода на душу населения за период 1990-2010 г [12]

Основные показатели	Значение
Число стран, применяющих ГЧП в морских портах	60
Количество успешно завершённых проектов	364
Регион мира с наибольшей долей в общем объеме инвестиций	Восточная Азия и Тихоокеанский регион (36%)
Тип ГЧП с наибольшей долей в общем объеме инвестиций	Проекты «с чистого листа» (51%)
Тип ГЧП с наибольшей долей в общем количестве проектов	Концессии (48%)
Отмененные проекты или находящиеся в бедственном положении	8, что составляет 2% от общего объема инвестиций

Согласно мировой практике (источники [2-4,8]) наиболее часто применяемыми являются концессионные схемы по вариантам «восстановление (реконструкция) – эксплуатация и передача» (ROT), «строительство – восстановление (реконструкция) – управление и передача» (BROT) и «восстановление – аренда и передача» (BLT) – 27, 13 и 8%% от общего количества реализованных проектов соответственно. Большинство же контрактов ГЧП заключаются в рамках модели «проекты «с чистого листа» по варианту строительство – эксплуатация и передача» (BOT) (35% от общего количества проектов).

На сегодняшний день ГЧП в портовой сфере осуществляется преимущественно при помощи договоров аренды, совместной деятельности и управления. Мировой опыт свидетельствует, что наиболее выгодной фор-

мой ГЧП для привлечения инвестиций в порты является концессия [6], поэтому после вступления нового закона о портах, специалисты прогнозируют своеобразный «бум» данной категории проектов.

При этом в качестве инвесторов намереваются выступить международные контейнерные перевозчики, которые готовы инвестировать в создание и развитие портовых контейнерных терминалов [4] (результат обобщения [10-13]).

Преимуществом концессии для портов является долгосрочный характер отношений, что дает возможность инвестору планировать на перспективу, а также в условиях достаточной административно-хозяйственной свободы принимать и реализовывать решения.

Привлекательность концессии для государства обусловлена тем, что, как правило, предусматривает осуществление капиталоемких проектов и сопровождается созданием новых объектов или существенным улучшением уже существующего портового имущества.

Жизненный цикл концессионных проектов представлен на рис. 4.

Специалисты отмечают [1, 4, 5, 7], что существенным препятствием для использования концессии в портовой сфере является наличие значительных рисков инвестирования при отсутствии стабильных гарантий государства, а также льгот и преференций для частного партнера. Закон о ГЧП делает определенные шаги в сторону решения существующих проблем правового регулирования ГЧП, так, сумма амортизационных начислений объекта концессии вычитается из суммы концессионных платежей и должна использоваться исключительно для улучшения объекта концессии. За использование амортизационных начислений не по целевому назначению к концессионеру применяются штрафные санкции [7].

Серьезной проблемой для осуществления концессионных проектов является также практическое отсутствие теоретической и методической базы оценки эффективности и рисков, реализации процессов управления данными проектами.

Отечественные методики анализа эффективности и рисков проектов ГЧП соответствуют методикам анализа традиционных инвестиционных проектов и не отражают принципиально важные особенности первых (необходимость учета сложного характера взаимоотношений сторон, особо крупные масштабы и значительную длительность действия многих концессионных соглашений), а также не обеспечивают постановку и решение задач распределения рисков и управления ими) [9].

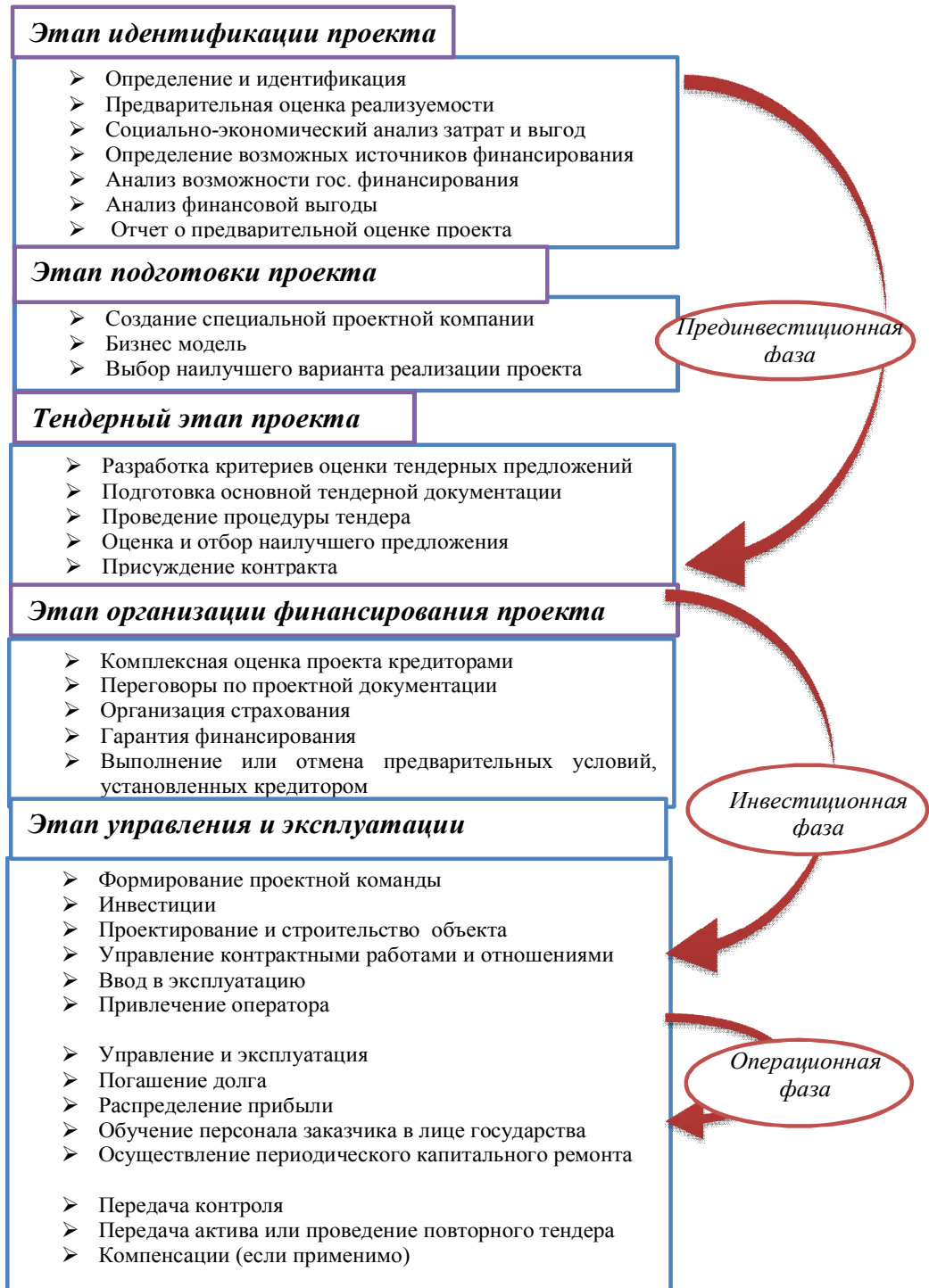


Рис. 4. Жизненный цикл концессионных проектов

В этом плане представляют особый интерес работы, ведущиеся в последние годы в мировом профессиональном сообществе и, в частности, в организациях Европейского Союза, по стандартам оценки эффективности государственно-частного партнерства – Value for Money (VfM-оценка, ценность - анализ финансовой выгоды). В частности в Великобритании, развивается методическая база качественной и количественной оценки проектов по соотношению ценности и издержек - VfM [11]. Ориентация на ценность характеризует задачи выбора, обоснования и анализа эффективности проектов ГЧП, что, в свою очередь, согласуется с тенденциями в современной отечественной науке управления проектами.

Анализ финансовой выгоды является процессом, который осуществляется в течение всего срока реализации проекта (рис.5.). До момента конкурсного отбора частного партнера анализ ценности представляет сравнение нескольких предполагаемых вариантов реализации для определения наилучшего. На конкурсном этапе показатель финансовой выгоды используется для сравнения предложений потенциальных инвесторов наряду с другими критериями (рис.5).

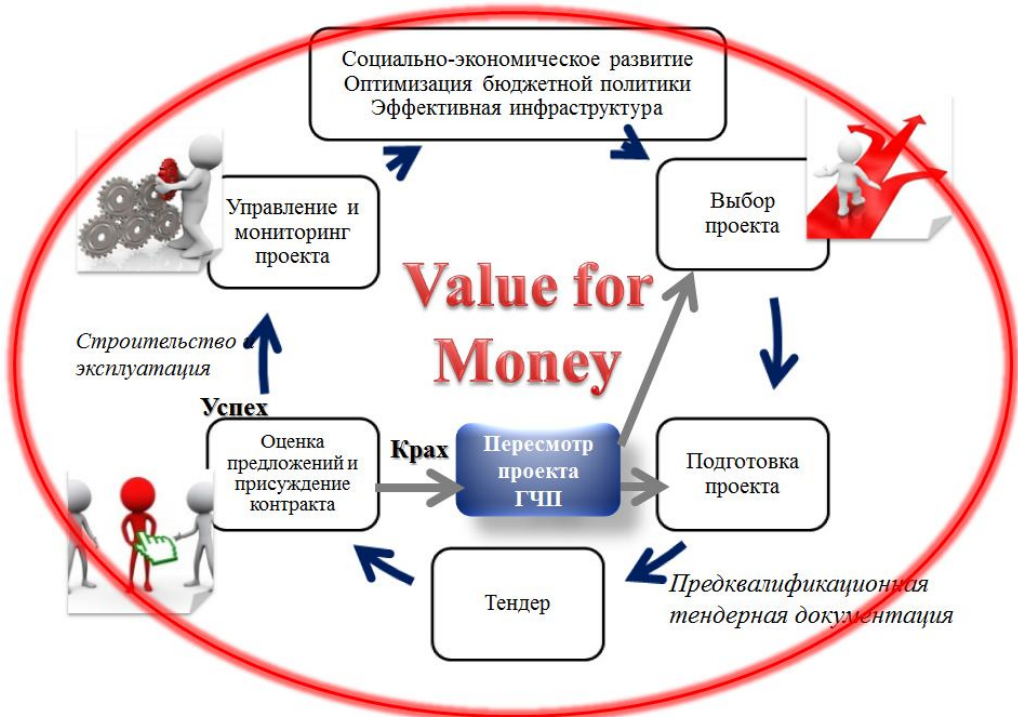


Рис.5. Ценность – критерий эффективности каждого этапа жизненного цикла концессионного проекта

После заключения соглашения выявляется реальная финансовая выгода от реализации, что позволяет провести сравнения с первоначальными оценками и, в свою очередь, вносить коррективы в проект или избежать ошибок при проведении анализа в будущем [10]. Таким образом, для каждого этапа жизненного цикла концессионного проекта должны быть разработаны инструменты оценки ценности, как для государства, так и для частных инвесторов.

Заключение

В условиях нехватки бюджетных средств для развития объектов транспортной инфраструктуры, и, в частности, портов, государственно-частное партнерство может стать основным инструментом реализации необходимых проектов в данной отрасли. Согласно мировой практике, реализация ГЧП проектов в портовой сфере осуществляется на долгосрочной основе посредством концессий. В статье проанализирован отечественный и зарубежный опыт ГЧП-проектов, идентифицирован жизненный цикл концессионных проектов. Дальнейшее исследование должно быть связано с применением стандартов оценки эффективности государственно-частного партнерства посредством «ценности» (Value for Money) в приложении к портовой сфере.

Литература

1. Анализ финансовой выгоды – ключ к информированным решениям государства в проектах ГЧП [Текст] /Д. Назаров и др.// Корпоративные стратегии. – 2010. – № 4 – С. 11-18.
2. Афанасьева, О.К. Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций в развитие морских портов [Текст]/ О.К. Афанасьева // Вісник економіки транспорту і промисловості. - 2009. - №26. – С. 147-150.
3. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой [Электронный ресурс] // Материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21-22 окт. 2008 г.). – Режим доступа: http://veb.ru/common/upload/files/veb/ppp/actions/20081021/c0810_ses1.pdf. - 10.11.2012.
4. Ильницкий, К. Почем нынче порты? / К. Ильницкий // Порты Украины. – 2010. – № 7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravda.tis.ua/pravda/?p=5420>,- 10.11.2012

5. Максимов, В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов [Текст] / В.В. Максимов. - М.: Альпина Паблишерз, 2010. - 126 с.

6. Орнауцкая, Т.А. Концессии на Российском Дальнем Востоке в 20-е — 30-е годы XX века [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ru.apircenter.org/history>. - 10.11.2012.

7. Петров, Я. Перспективы государственно-частного партнерства в портовом бизнесе [Электронный ресурс] / Я. Петров, О. Легкая // Юрист&Закон. - 2010. - № 17. - 4 с. - Режим доступа: http://www.asterslaw.com/upload/iblock/1db/yap_101.pdf. - 10.11.2012.

8. Практическое руководство по вопросу эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Европейская экономическая комиссия ООН [Электронный ресурс]. - Нью-Йорк - Женева, 2008. - 128 с. - Режим доступа: http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf. - 10.11.2012.

9. Соловьев, М.М., Проблема эффективности государственно-частного партнерства [Текст] / М.М. Соловьев, К.Г. Жалкубаева, М.М. Македонская // Труды Четвертой Международной конференции по проблемам управления. - Москва: Учреждение Российской академии наук Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2009. - С. 14-30.

10. Этапы проектов государственно-частного партнерства (ГЧП): материалы семинара по государственно-частному партнерству [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/33629>. - 10.11.2012.

11. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. Deloitte Research Study. 2006. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006%281%29.pdf. - 10.11.2012.

12. Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ppi.worldbank.org>. - 10.11.2012.

13. Quantitative Assessment User Guide (Value for Money Assessment) [Электронный ресурс] // Report of HM Treasury. - Режим доступа: <http://www.hm-treasury.gov.uk>. - 10.11.2012.

Поступила в редакцию 10.11.2012, рассмотрена на редколлегии 28.11.2012

Рецензент: д-р экон. наук, проф., зав. каф. "Экономическая кибернетика"
Г.С. Махуренко, Одесского национального морского университета.

СПЕЦИФІКА ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКИХ МОРСЬКИХ ПОРТІВ

С.П. Онищенко, Н.М. Литвінова

Охарактеризовано основні моделі державно-приватного партнерства, проаналізовано світовий і вітчизняний досвід реалізації концесійних проєктів, в тому числі, в транспортній сфері; обґрунтовано необхідність використання концесійних проєктів для розвитку морських портів в умовах дії нового Закону про порти. Ідентифіковано життєвий цикл проєктів державно-приватного партнерства; визначено основну задачу, що вимагає свого всебічного розгляду на теоретичному рівні, - управління цінністю концесійного проєкту на протязі життєвого циклу, як для держави, так і для приватних інвесторів.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, порт, концесія, цінність.

SPECIFICITY OF PROJECTS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND PROSPECTS FOR THEIR USE OF UKRAINIAN SEA PORTS

S.P. Onyshenko, N.N. Litvinova

Described the main model of public-private partnership, analyzed international and domestic experience in implementation of concession projects, including in the transport sector, the necessity of the use of concession projects for the development of sea ports in the new law on ports. Identified life cycle of public-private partnership has identified the main task, which requires a comprehensive review on the theoretical level - the value of the concession project management throughout the life cycle for both the state and private investors.

Keywords: public-private partnerships, the port concession, value.

Онищенко Светлана Петровна – д-р екон. наук, доцент, зав. каф. «Организация таможенного контроля на транспорте», Одесский национальный морской университет, г. Одесса, e-mail: onyshenko@gmail.com.

Литвинова Наталия Николаевна – соискатель кафедры «Организация таможенного контроля на транспорте», Одесский национальный морской университет, г. Одесса, e-mail: ms.litvinoff@gmail.com.