

**Изосимов Д.А.
Громова Е.Г.**

ДОЛГОСРОЧНЫЕ КОНТРАКТЫ В ДОРОЖНОМ ХОЗЯЙСТВЕ КАК ИНСТРУМЕНТ МОТИВАЦИИ, ОПТИМИЗАЦИИ РИСКОВ И БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы внедрения на региональном уровне нового инструмента – долгосрочных контрактов в дорожном строительстве, – мотивирующего бизнес на предоставление качественных услуг в области дорожного строительства, ремонта и эксплуатации на протяжении всего жизненного цикла инфраструктурного транспортного объекта. Этот инструмент позволит оптимизировать риски, распределяя финансовые обязательства во времени.

Ключевые слова: контракты жизненного цикла, (КЖЦ), дорожное хозяйство, долгосрочные контракты, государственно-частное партнерство, (ГЧП).

Введение

Вопросы строительства и последующего содержания автомобильных дорог общего пользования в последнее время обсуждались на федеральном и региональном уровнях государственной власти в рамках национальных проектов и текущей деятельности. Главными темами для обсуждения оставались их высокая стоимость и одновременно низкое качество. Так, 29 июня 2010 г. Президент Д.А. Медведев в бюджетном послании о бюджетной политике в 2011–2013 гг. отметил: «Наличие развитой транспортной инфраструктуры является необходимым условием

экономического роста и повышения инвестиционной активности. Совершенствование транспортной инфраструктуры с внедрением современных инновационных технологий продолжает оставаться одной из основных задач на среднесрочную перспективу. При этом необходимы новые подходы к реализации инфраструктурных проектов с привлечением частных инвестиций, в том числе на условиях заключения контрактов жизненного цикла» [1].

Целью данной работы является описание модели, позволяющей внедрить новый долгосрочный инструмент, мотивирующий исполнителя на высокое качество работ на всех этапах жизни дорожного объекта, представить процесс, выделив положительные стороны подобных долгосрочных отношений для участников проекта, правовые аспекты и возможные риски, а также рассмотреть возможные варианты и принципы финансирования долгосрочных проектов в дорожном хозяйстве.

Описание модели

Одним из путей решения выявленных проблем с завышенной стоимостью и низким качеством производства работ является долгосрочная ответственность сторон за результат, разделенная между бизнесом и государством. Государственный заказчик платит за конечный результат – предоставление транспортной доступности, а ответственность за ее обеспечение возложена на единую подрядную организацию (инфраструктурного провайдера) на протяжении всего действия контракта, который, в свою очередь, приближен к жизненному циклу объекта.

Подобная модель в разных вариантах используется во многих странах Западной Европы, среди них Великобритания, Финляндия, Голландия, Венгрия, Португалия. Там не покупают продукт (автомобильную дорогу), а покупают услугу – безопасную транспортную доступность, обеспечение пропускной способности.

По поручению Президента России подобные типы долгосрочных контрактов должны получить свое распространение и в Российской Федерации. Уже в апреле 2010 г. по итогам совещания по вопросам строительства объектов транспортной инфраструктуры Президент Д.А. Медведев утвердил перечень поручений Правительству, среди которых поручение Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину: «Обеспечить внесение в Государственную Думу проекта федерального закона, предусматривающего возможность заключения долгосрочных контрактов на проектирование, строительство и последующее содержание автомобильных дорог и иных объектов транспортной инфраструктуры» к 1 сентября текущего года [2].

На федеральном уровне уже начали появляться подобные дорожные проекты, среди которых можно выделить: строительство скоростной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» (ЗСД); Орловский туннель в Санкт-Петербурге; строительство скоростной автомобильной дороги Москва–Санкт-Петербург на участке 15–58 км и пр. При этом представ-

ленные проекты в России объединяет одно – они являются платными для конечного пользователя.

Особый интерес представляют региональные проекты, и прежде всего потому, что подобных проектов на стадии финансового закрытия в Российской Федерации на сегодняшний момент нет, притом что масштаб и соответственно стоимость таких проектов намного скромнее строек с федеральным участием.

В 2009 году, переходном для многих регионов, заявил о своих планах в этом направлении Пермский край. Правительство Пермского края приступило к разработке концепции реализации проектов строительства и реконструкции автомобильных дорог на условиях долгосрочных контрактов на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).

В рамках предложенной статьи мы будем останавливаться на тех подходах, которые мы выработали для себя в процессе работы над данной концепцией в Пермском крае.

Правовые аспекты

Особенности правового режима государственно-частного партнерства задаются положениями бюджетного и гражданского законодательства, Законов № 94-ФЗ от 21.07.2005 (в ред. от 20.04.2007) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях».

Комитетом по экономической политике и предпринимательству Государственной Думой Российской Федерации в 2008 г. был разработан и рекомендован модельный закон об участии субъектов России в ГЧП. На сегодняшний день в 30 субъектах Российской Федерации (в Санкт-Петербурге, Томской области, Дагестане, Горном Алтае) были приняты законы, касающиеся ГЧП. Во многих субъектах Российской Федерации нормы ГЧП регулируются в рамках регионального инвестиционного законодательства.

Однако принятые нормативные акты, как правило, не выполняют роли регулятора соответствующей сферы отношений и носят весьма демокративный характер.

Исключение составляет только Закон г. Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», который совместно с Постановлениями Правительства Российской Федерации структурирует несколько долгосрочных инфраструктурных проектов.

В процессе работы исключительно над региональной концепцией модели рассматривается вариант, при котором долгосрочный контракт на проектирование, строительство и последующее содержание автомобильных дорог и иных объектов транспортной инфраструктуры может быть структурирован в рамках Федерального закона № 115-ФЗ 21.07.2005 «О концессионных соглашениях» и отрегулирован региональным зако-

ном о государственно-частном партнерстве, к разработке которого Правительство Пермского края, совместно с юридической компанией Gide Loyrette Nouel, приступило в начале 2011 г.

Финансово-договорная модель долгосрочного контракта

Контракт жизненного цикла – это одна из форм концессионных соглашений, отличительной чертой которого является то, что он объединяет функции проектирования, строительства и эксплуатации в один увязанный договорными отношениями результат – транспортную доступность, при этом плательщиком за услугу выступает не конечный потребитель – пользователь инфраструктурного транспортного объекта, а государство.

Согласно ст. 3 п. 1 Федерального закона «О концессиях» выделено две стороны по концессионному соглашению: одна сторона (концессионер), которая обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [3].

В соответствии с принципами, описанными в федеральном законе, в соглашении участвуют две стороны: концедент – субъект Российской Федерации и концессионер – инфраструктурный провайдер (консорциум подрядных организаций, консультантов и кредитных организаций), который определяется по результатам открытого конкурса.

Обязанности сторон в соответствии с долгосрочным контрактом, структурированным на базе концессионного соглашения, могут распределяться следующим образом. Государственный заказчик в лице Министерства транспорта Пермского края или иного уполномоченного органа обеспечивает подготовку земельного отвода, разрешение на строительство и техническое задание на реконструкцию объекта, а также передает иную документацию, в том числе рабочий проект, подготовленный в рамках проектно-исследовательских работ. Инфраструктурный провайдер, в свою очередь, за счет средств заказчика (концедента), собственных и заемных средств при необходимости корректирует проектную документацию, проводит государственную экспертизу документов, проводит работы по строительству (реконструкции) и последующей эксплуатации транспортного инфраструктурного объекта в соответствии с указанными в долгосрочном контракте сроками и стоимостью.

Рисунок 1

Финансово-договорная модель долгосрочного контракта



На рис. 1 представлена финансово-договорная модель долгосрочного контракта, на которой обозначены связи между основными участниками проекта. Данная модель предусматривает участие в проекте двух кредитных центров. Это связано с возможностью привлечения коммерческих долгосрочных заемных ресурсов для обоих участников проекта, а также обеспечивает исключение конфликта интересов между сторонами проекта.

Участие независимого технического надзора обусловлено правом концедента осуществлять контроль за проектированием и строительством и последующей эксплуатацией объекта. Для проведения независимой экспертизы и обеспечения необходимого качества работ, производимых на всех этапах действия долгосрочного контракта, стороны совместно привлекают технических консультантов.

На рисунке обозначены также финансовые и юридические консультанты. Необходимо отметить, что их участие в проекте предполагается только на этапе подготовки проекта до момента заключения основного соглашения.

Способы и источники финансирования

В качестве одного из возможных сценариев может рассматриваться следующий вариант организации финансирования, учитывающий возможности широкого круга участников и позволяющий снизить финан-

совые требования к потенциальным партнерам в рамках долгосрочного контракта государственно-частного партнерства. Тем самым предоставляется возможность участвовать в конкурсе большему количеству квалифицированных консорциумов, что, в свою очередь, усилит конкуренцию, а также позволит сбалансировать затраты государственного бюджета за счет привлечения долгосрочных заемных ресурсов. Не секрет, что региональный субъект как заемщик более надежен для кредитной организации, соответственно, и условия сотрудничества для такого партнера будут более выгодными.

В соответствии с моделью концедент предоставляет до 55% требуемого объема финансирования в форме бюджетной субсидии, а концессионер обеспечит финансирование оставшихся 45% стоимости проекта за счет собственных и заемных средств. Предполагается, что участники проекта привлекут долгосрочные кредитные ресурсы для обеспечения своих обязательств по организации финансирования проекта. При этом доля участия концессионера собственными средствами определена не менее 15%, и данный показатель может рассматриваться как критерий оценки конкурсных предложений.

Необходимо отметить, что процентная ставка привлечения концессионером заемных средств может оговариваться отдельно в рамках общего контракта; при этом данный финансовый показатель может рассматриваться как критерий оценки конкурсных предложений.

В качестве примера в таблице, представленной ниже, приведены консолидированные источники финансирования и компоненты проекта, рассчитанного на 15 лет, общей стоимостью 7,7 млрд. руб. в ценах соответствующих лет.

Таблица 1

**Консолидированные источники финансирования
и компоненты проекта***

Источники финансирования		Млрд. руб.	%	Компонент проекта	Млрд. руб.	%
Финансирование из источников концессионера		3.5	45.0	Строительство	5.6	72.7
в т.ч.	из собственных средств	1.2	15.0	Текущий ремонт	2.0	26.0
	привлеченное финансирование	2.3	30.0	Содержание	0,1	1.3
Финансирование со стороны концедента		4.2	55.0			
в т.ч.	из собственных источников (включая финансовое обслуживание проекта)	1.5	20.0			
	привлеченное финансирование	2.7	35.0			
Всего источников финансирования		7.7	100.0	Общая стоимость проекта	7.7	100.0

*Расчеты автора

Нужно отметить, что в условиях, когда использование объекта инвестиционного строительства не приносит прямого дохода, окупаемость для участников проекта будет обеспечиваться за счет средств бюджета заказчика. Другими словами, вся нагрузка по обеспечению возврата тела кредита и процентов, в том числе и концессионера, ляжет на государство.

Такое разделение доли финансового участия в строительной части проекта, где 85% – это ответственность концедента, не является критичным, финансовая ответственность и заинтересованность может обеспечиваться за счет выстраивания движения денежных потоков. Например, сделка может быть структурирована таким образом: на первом этапе происходит возврат финансовых затрат по заемным средствам участников проекта, и только затем выплачивается премия инфраструктурному провайдеру. В связи с тем, что положительный денежный поток (прибыль) для концессионера будет формироваться в последние годы действия контракта, инфраструктурный провайдер будет заинтересован сопровождать контракт до конца.

Вторым моментом является то, что законом о концессиях предполагается предквалификационная стадия, на которой предпочтения будут отданы тем компаниям, которые дорожат именем и репутацией, а также имеют значительный положительный опыт в секторе дорожного строительства и соответствующие финансовые ресурсы.

Внедрение новой финансовой модели увеличит стоимость проекта в приведенных ценах на стоимость заемных ресурсов. Безусловно, привлечение заемных средств при процентной ставке ниже индексов дефляторов, утвержденных в рамках прогноза социально-экономического развития, было бы оправданно и эффективно. Однако возможность распределять финансовые обязательства во времени, пользоваться транспортным объектом, тем самым получая экономические эффекты (потери от ДТП; сокращение потерь, связанных со временем пребывания в пути, и т.д.), в обозримом будущем перекрывает бюджетную неэффективность государственных расходов.

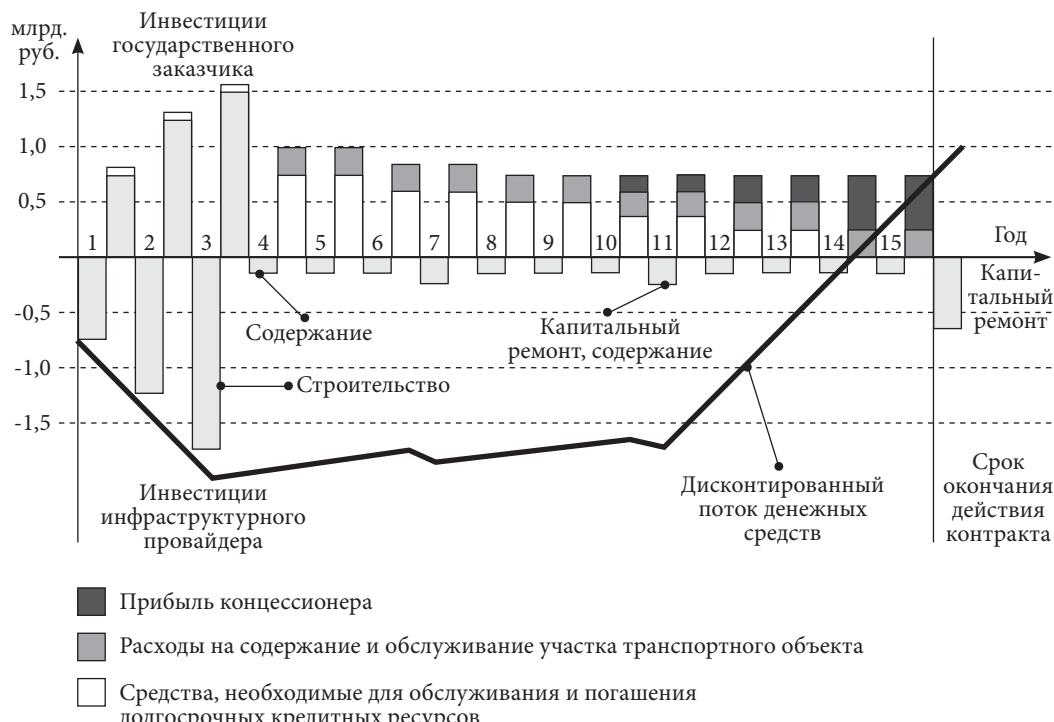
Финансовые потоки долгосрочного контракта

В соответствии с подходами и принципами, описанными в рамках модели жизненного цикла, можно определить структуру денежных потоков.

Жизненный цикл транспортного инфраструктурного объекта в соответствии с утвержденными нормами может составлять до 25 лет (исключая некоторые мостовые сооружения). В качестве примера можно рассмотреть контракт длительностью до 15 лет с возможностью пролонгации после капитального ремонта (рис. 2), данный срок включает в себя этап строительства – 3 года и этап эксплуатации – 12 лет. В среднем, по нормам, для дорог с асфальто-бетонным покрытием предписаны следующие межремонтные сроки: каждые 4 года – текущий ремонт и каждые 12 лет – капитальный ремонт [4].

Рисунок 2

Пример денежных потоков в долгосрочном контракте*



*Расчеты автора

На стадии строительства, в течение первых трех лет, концессионер и концедент участвуют в софинансировании расходов на строительство. Заказчик на данном этапе выступает в качестве соинвестора, при этом платежи от концедента поступают пропорционально финансовому потоку от концессионера.

В процессе строительства контроль за соблюдением качества работ обеспечивается службой внешнего технического надзора, состоящей из экспертов кредитной организации, государственного заказчика.

По итогам подписания акта Государственной приемочной комиссии о приемке законченного инфраструктурного транспортного объекта в эксплуатацию, финансирование переходит на основную стадию контракта – платежей за доступность.

С момента ввода в эксплуатацию концедент регулярно производит платежи концессионеру на основе показателей эффективности. Такие ключевые показатели эффективности могут среди прочего включать следующее: средняя скорость потока на участке, пропускная способность, количество ДТП, требования по удалению снега/льда, показатели качества дорожного полотна (ровность, состояние дренажной системы и т.д.).

Контроль качества проводимых работ по содержанию объекта берет на себя инфраструктурный провайдер. Концессионер обеспечивает ежедневный мониторинг пропускной способности объекта на ключевых участках.

Государственный заказчик контролирует целевые показатели в постоянном режиме средствами технического мониторинга инфраструктурного провайдера. Информация с пунктов технического контроля в круглосуточном режиме поступает на пульт центра управления движения.

Структура «платежей за доступность» среди прочего включает:

- средства, необходимые для обслуживания и погашения долгосрочных кредитных ресурсов, предоставленных концессионеру в рамках долгосрочного контракта, для реализации строительного проекта;
- расходы на содержание и обслуживание участка транспортного объекта в соответствии со стандартами качества, описанными в контракте;
- необходимую норму прибыли на инвестированные концессионером в рамках долгосрочного контракта ГЧП собственные средства.

При условии недоступности услуги заказчик оставляет за собой право депремировать инфраструктурного провайдера на сумму в размере до 100% от ежемесячного платежа, при этом расходы по обслуживанию обязательств и расходы на содержание остаются за концессионером. Однако при условии, когда плановые показатели выше пороговых значений, может быть предусмотрен механизм премирования в рамках утвержденных бюджетных лимитов.

Положительным финансовым результатом, с точки зрения концессионера, является положительный дисконтированный денежный поток по завершении проекта.

Риски и гарантии

К ключевым моментам при подготовке долгосрочных контрактов относится работа с рисками, которые можно структурировать по следующим направлениям: управленческие, правовые и финансовые.

Распределение рисков между участниками проекта предусматривается следующим образом:

- риски, связанные с подготовкой территории (выкуп земли, перенос коммуникаций, дальнейшее развитие территории), – это риски концедента;
- риски, связанные с проектированием, строительством и последующей эксплуатацией транспортного объекта, согласованием проекта, возлагаются на концессионера;
- риски, связанные с изменением макроэкономического климата, финансированием строительства, обнаружением непредвиденных условий, распределяются между сторонами.

Необходимо отметить такой важный момент, что для подобных долгосрочных контрактов, описанных представленной выше моделью, риска недостаточной интенсивности транспортных потоков не существует.

В рамках данной статьи остановимся на тех рисках, которые можно выделить в качестве самых важных для обеих сторон проекта: риск отсутствия или недостаточного объема финансирования проекта со стороны

концедента (риск неплатежей) и риск несвоевременного завершения работ и/или низкого качества строительно-монтажных работ.

В процессе управления выявленными рисками необходимо отметить важный принцип, которого придерживаются обе стороны долгосрочного контракта, – это заинтересованность в конечном результате, а именно создание качественного инфраструктурного объекта и его сопровождение в течение действия долгосрочного контракта.

Для обеспечения гарантии по рискам неплатежей, в том числе возвратности заемных средств концедента, субъекту Российской Федерации в рамках норм Бюджетного кодекса Российской Федерации необходимо сформировать реестр долгосрочных расходных обязательств на основании графика платежей, обеспечивающего в долгосрочной перспективе финансирование обязательств субъекта перед участниками контракта на сумму финансовых затрат, отраженных в контракте.

Для обеспечения устранения группы рисков, связанных с низким качеством производства работ или преждевременным выходом из проекта концессионера, предусматривается процедура депремирования на основании показателей качества или мотивации исполнителя через механизм, когда возврат собственных средств, а также прибыли по проекту происходит в течение последних лет.

Заключение

В последние несколько лет финансирование дорожного хозяйства осуществляется по остаточному принципу, что связано и с мировым финансовым кризисом, и с общей социально-экономической ситуацией в стране. Субъекты Российской Федерации, находясь в условиях жесткой экономии, имеют реальную возможность перейти на качественно иной уровень проектирования, строительства и эксплуатации транспортных объектов, мотивируя всех участников этого процесса быть эффективными и конкурентоспособными.

При этом данный инструмент полностью отвечает стратегии, которую для себя выбрал Пермский край, – выстраивание модели конкурентного развития. Как отмечал в своей работе «Экономика региона в условиях мирового кризиса» О.А. Чиркунов, в рыночной экономике «необходимо правильно создавать мотивы, побуждающие население, бизнес и все государственные и муниципальные структуры продвигаться в желаемом направлении развития» [7].

Модель жизненного цикла создает правильную мотивацию – подрядной организации выгодно вложиться в объект первоначально, применить инновации, передовые материалы, качественно выполнить работы на всех этапах, а потом гарантированно получать доход на протяжении многих лет. Для потребителя услуги выгодно перейти на заказ транспортной доступности, при этом государственный заказчик платит за услугу в долгосрочной перспективе после ее предоставления, а не за «черный ящик».

Кроме того, эта модель позволяет субъекту рационально распоряжаться ограниченным финансовым ресурсом. Пользователь получает инфраструктурный объект в обозримом будущем, а платит за него по мере использования, как платят и следующие поколения, которые его фактически и будут использовать.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. URL: <http://www.kremlin.ru/>.
2. Перечень поручений по итогам совещания по вопросам строительства объектов транспортной инфраструктуры от 15.04.2010. URL: <http://www.kremlin.ru/news/7458>.
3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
4. ВСН 41-88 Региональные и отраслевые нормы межремонтных сроков службы нежестких дорожных одежд и покрытий.
5. Минская М., Ревзина О. ГЧП в России: правовое регулирование сегодня, перспективы на будущее. Корпоративный юрист. – Волтерс Клювер, 2008. – № 10. – 15 с.
6. Салихов Х.М. Законодательное совершенствование механизмов государственно-частного партнерства: региональные аспекты. – Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы // Под общей редакцией А.А. Зверева, 2009. – 9 с.
7. Чиркунов О.А. «Экономика региона в условиях мирового кризиса», Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. № 1 (38) апрель 2009 г. – 38 с.