

# Общественно-частное партнерство ради развития инфраструктуры

общественно-частное партнерство  
как организационно-правовая форма  
развития инфраструктуры

## Аннотация

Статья посвящена инновационному развитию инфраструктуры на базе общественно-частного партнерства. Рассматриваются модели управления инфраструктурой и основные формы инвестиционных вложений. Обосновывается возможность применения новой модели развития инфраструктуры на базе общественно-частного партнерства как системы публично-частных гражданско-правовых отношений государства, компаний и некоммерческих организаций по совместному осуществлению инновационно-инвестиционных проектов.

**Ключевые слова:** инфраструктура, инновационное развитие, государственно-частное партнерство, общественно-частное партнерство, модели развития инфраструктуры, публично-частные отношения, инновационно-инвестиционные проекты

В организации управления инфраструктурой выделяют четыре основные модели, к которым относятся:

- 1) монополия на всех уровнях;
- 2) единственный покупатель;
- 3) конкуренция на оптовом рынке;
- 4) конкуренция на розничном рынке [3].

## Четыре модели управления инфраструктурой

1. В модели «монополия на всех уровнях» производители не конкурируют между собой. Одна компания имеет монополию на производство продукции и доставку ее по передающей сети к распределительным компаниям или конечным потребителям, она несет ответственность за надежное снабжение услугами в зоне обслуживания. Такая форма

**Журавлева Н.А.**

директор  
Института  
прикладной экономики  
и бухгалтерского учета  
железнодорожного  
транспорта  
Петербургского  
государственного  
университета  
путей сообщения  
Zhuravleva\_NA@mail.ru

вертикально интегрированной организации широко используется в различных странах мира. Практически по этой модели действует «Газпром», электроэнергетические и газовые компании Франции, Норвегии и т.д.

2. В модели «единственный покупатель» одна сбытовая компания выбирает производителей услуг, создает конкуренцию между ними, владеет монополией на передающие сети и продажу услуг распределительным компаниям или конечным потребителям.

Анализ тенденций в финансировании транспортной и водной инфраструктуры [3] выявил усиление роли институциональных инвесторов, вплоть до модели «единственный инвестор».

Инвестиции в инфраструктуру в докризисный период росли в мире быстрее, чем в экономику в целом. При этом увеличивался чистый долг публичного сектора (например, в Великобритании).

В последние годы в ЕС и США создается конкурентный рынок в энергетике.

3. В модели «конкуренция на оптовом рынке» распределительные компании, занимающиеся розничной торговлей, покупают электроэнергию непосредственно у производителей и доставляют ее через передающую сеть конечным потребителям. Однако доступ к передающей сети открыт и для производителей электроэнергии, конкуренция может расширяться за счет того, что все производители могут продавать электроэнергию многим потребителям.

4. В модели «конкуренция на розничном рынке» все потребители имеют право выбора своего поставщика электроэнергии. Для них открыт доступ как к передающей, так и к распределительной сети. В США с начала 1990-х гг. власти пытались разрушить региональные вертикально интегрированные компании, владеющие сетями и генерацией, чтобы обеспечить равный доступ производителей к потребителю. Это привело к кризису в энергетике штата Калифорния. Более детальный анализ показал, что полная либерализация инфраструктурного рынка нецелесообразна. В 2008 г. это подтвердил специальный независимый научный комитет, созданный в США для оценки безопасности инфраструктуры [5]. К такому же выводу привели

**инвестиции  
в инфраструктуру  
в докризисный период  
росли в мире быстрее,  
чем в экономику  
в целом**

исследования безопасности инфраструктуры альтернативной энергетики [2], дорожного движения, трубопроводных и энергосетей, нефтегазового снабжения, в том числе в случае террористических и кибератак [1].

### **Объединение усилий государства, бизнеса и некоммерческих организаций**

В итоге, приходим к следующим выводам.

1. *Рост инвестиций в инфраструктуру закономерен для инновационной экономики и является основой антикризисной программы.* Не следует ожидать восстановления прежней ценовой конъюнктуры на экспортном рынке сырья, необходимо переключать экономику на внутренний спрос. Этого нельзя достичь исключительно с помощью беззалоговых и субординированных кредитов крупным банкам, а также государственных гарантий возврата кредитов, как это делалось в 2008–2009 гг. в России.

2. *Государство не в состоянии инвестировать в развитие инфраструктуры из-за снижения доходов бюджета.* В 2009 г. финансовая поддержка транспортной системы сократилась на 1/3 (с 404 до 280 млрд руб.), все новые проекты заморожены.

3. *Частный капитал, в том числе иностранный, не заинтересован инвестировать инфраструктуру из-за значительных рисков, длительных сроков окупаемости вложений, невысокой рентабельности, необходимости продолжать обслуживание даже при низких ценах, лимитируемых государством.*

Единственным способом разрешения указанных противоречий является инвестиционное партнерство государства и бизнеса. Однако в российском законодательстве прописано лишь несколько форм и методов создания благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности. Это, в частности, государственные гарантии и заказы по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов федерации и ее субъектов и облигационные (гарантированные) целевые займы.

При этом очевидно, что объединение усилий государства и предпринимательского сектора на осно-

**в последние годы в ЕС и США создается конкурентный рынок в энергетике**

**не следует ожидать  
восстановления  
прежней ценовой  
конъюнктуры  
на экспортном рынке  
сырья, необходимо  
переключать  
экономику  
на внутренний спрос**

ве государственно-частного партнерства снижает риски и сроки реализации научно-технических и инновационных проектов, бюджетных целевых программ.

В последние годы в мире наиболее активно развивается общественно-частное партнерство (ОЧП). Оно представляет собой базирующееся на гражданско-правовой основе долгосрочное сотрудничество между федеральной, региональной и муниципальной администрацией, принадлежащими ей предприятиями и частными компаниями, осуществляемое под контролем и с участием некоммерческих общественных организаций, для достижения совместных социально-экономических целей. Это делает необходимым создание нормативно-правовой базы для заключения инвестиционных соглашений между органами исполнительной власти и коммерческими организациями, которые участвуют в инвестиционных и инновационных проектах.

### **Общественно-частное партнерство**

К числу принципов организации ОЧП относятся:

- выбор в качестве базы ОЧП приоритетных объектов инфраструктуры;
  - участие в ОЧП федеральных и региональных органов, местной администрации, финансовых институтов (банков, негосударственных пенсионных фондов, инвестиционных и паевых фондов, страховых и лизинговых компаний), заказчика проекта, других кредиторов и инвесторов, а также оператора (генерального подрядчика) и исполнителей проекта;
  - вложение государственных и муниципальных активов, преимущественно в виде земельных участков, зданий и другой недвижимости, промышленных прав, лицензий и других неденежных активов;
  - заключение долгосрочного договора, при котором не допускается создание в результате ОЧП частной монополии, обеспечивается информационная открытость инфраструктурной компании.
- Для ОЧП характерны особые рыночные черты:
- длительность сроков контракта – 10–20 лет, а для концессионных соглашений – до 50 лет с учетом

высокой стоимости и длительных сроков эксплуатации оборудования (для реакторов АЭС – 40–60 лет);  
– конкурсный подбор компаний – участников ОЧП с учетом не только стоимостных, но и социальных характеристик (социальная ответственность, качество управления, инновационный опыт, открытость информации);

– разделение ответственности: государство устанавливает цели проекта, его цену и результаты, нормативы качества и цены услуг, предоставляет земельный участок, информационные и часть финансовых ресурсов, налоговые и другие льготы, финансовые гарантии, а компании разрабатывают проект, финансируют и ведут строительство, управляют эксплуатацией объекта;

– разделение рисков – государство гарантирует защиту и возврат инвестиций с определенной прибылью, а компании несут риски соблюдения сметы, сроков и качества строительства, безопасности и эффективности эксплуатации объекта.

### ***Планово-рыночная экономика***

ОЧП можно определить как систему публично-частных гражданско-правовых отношений органов власти, коммерческих фирм и некоммерческих организаций по совместному осуществлению инновационно-инвестиционных проектов, в ходе которых объединяют свои активы и имущественные полномочия, распределяют расходы и риски, совместно используют результаты.

В целом ОЧП означает институциональное преобразование как государственного сектора, так и частных компаний. В первом случае это может быть частичная приватизация сфер деятельности, традиционно относившихся к монополии государства. Во втором – привлечение частных инвестиций для финансирования объектов, находящихся в государственной собственности, организация управления этими объектами.

В результате создается смешанная общественно-частная и планово-рыночная экономика, способствующая:

– использованию общественных производительных сил в коммерческих целях;

– радикальному расширению инвестиционной базы развития инфраструктуры;

***общественно-частное партнерство можно определить как систему публично-частных гражданско-правовых отношений органов власти, коммерческих фирм и некоммерческих организаций по совместному осуществлению инновационно-инвестиционных проектов***

– повышению эффективности управления государственным имуществом (повышению качества обслуживания при снижении издержек) и социального контроля за частной хозяйственной деятельностью.

### *Литература*

1. Critical infrastructure protection. / E. Goetz, S. Sheno (eds). – N.Y., 2008. – 394 p.
2. Melaina M., McQueen S., Brinch J. Refueling infrastructure for alternative fuel vehicles. – Golden, Ca.: National Renewable Energy Laboratory, 2008. – 41 p.
3. Musick N. Trends in public spending on transportation and water infrastructure. – Wash.: Congressional Budget office, 2007. – 29 p.
4. Safety research on highway infrastructure and operations: improving priorities, coordination and safety. / National Research Council (US). – Wash.: Transportation Research Board, 2008. – 152 p.

pn

**Zhuravlyova N.A.**

*Director, Institute of Applied Economics and Accounting in Railway Transport, Saint Petersburg State University of Railway Transport*

### **Public and Private Partnership as a Legal-Organizational Form of the Infrastructure Development**

Abstract

The article is devoted to the innovative development of infrastructure based on public and private partnership. The author considers the models of infrastructure management and basic forms of investments. She proves the possibility of applying a new model of infrastructure development on the basis of public and private partnership as a system of public and private, civil and legal relations between the state, companies and non-profit organizations in the joint implementation of innovative and investment projects.

**Keywords:** infrastructure, innovative development, state and private partnership, public and private partnership, models of infrastructure development, public and private relationships, innovation and investment projects