

УДК 334.78

*А. Г. Демьянченко
кандидат экономических наук,
Азовский морской институт
Одесской национальной морской академии*

Планирование реализации проектов государственно-частного партнерства в морских портах

В статье проанализировано понятие «инфраструктурный проект» и определена сущность инфраструктурных проектов в деятельности морских портов Украины. Рассмотрена последовательность подготовительных мероприятий для реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Определены факторы успешной реализации проектов на этапе организации их выполнения.

Ключевые слова: инфраструктурный проект, государственно-частное партнерство, этапы, подготовка.

*А. Г. Дем'янченко
кандидат економічних наук,
Азовський морський інститут
Одеської національної морської академії*

Планування реалізації проектів державно-приватного партнерства в морських портах

У статті проаналізовано поняття «інфраструктурний проект» і визначено сутність інфраструктурних проектів у діяльності морських портів України. Розглянуто послідовність підготовчих заходів для реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП). Визначено фактори успішної реалізації проектів на етапі організації їх виконання.

Ключові слова: інфраструктурний проект, державно-приватне партнерство, етапи, підготовка.

*A. Demyanchenko
Ph.D., associate professor, assistant professor of economics
and management of sea transport,
Azov Sea Institute of Odessa National Maritime Academy*

The planning of projects implementation of public-private partnership in the seaports

The concept of «infrastructure project» and the essence of infrastructure projects in the seaports of Ukraine are analyzed in this article. The sequence of the organization activities for the implementation projects of public-private partnership (PPP) in seaports and the factors of success are defined in this work.

Keywords: infrastructure projects, public-private partnerships, stages, preparation.

Постановка проблеми

Государственно-частное партнерство в морских портах – это эффективный механизм воплощения крупных проектов развития транспортной инфраструктуры, направленных на рост конкурентоспособности предприятий морской отрасли. Именно такое направление реформирования было выбрано в контексте политики разгосударствления, отраженной в Законе Украины «О морских портах Украины» и Стратегии развития морских портов Украины до 2030 года» [1; 2]. Однако действенность и результативность этого механизма во многом зависит от применяемых методик и практик управления. В Украине пласт опыта управления проектами в общем и инфраструктурными в частности не так глубок. Кроме того, следует понимать, что управление проектами строительства (наиболее часто реализуемыми) и управление проектами государственно-частного партнерства в инфраструктуре существенно отличается.

Анализ последних исследований и публикаций

Проблематика управления проектами рассматривается учеными и специалистами-практиками в Украине и Российской Федерации относительно недавно, гораздо меньшее количество времени, чем западными. Вследствие этого используемые методики, в основном, являются мировыми наработками, лучшими практиками, прилагаемыми к реальным условиям отечественной экономики. Однако украинские, российские ученые и специалисты также вносят существенный вклад в развитие методологии управления проектами, в том числе и инфраструктурными: Д. А. Новиков [3] разрабатывает целый спектр инструментов управления проектами; В. М. Аньшин [4] занимается обоснованием теории управления проектами в практике бизнеса; С. Д. Бушуев [5] развивает системный подход к управлению программами, является членом рабочей группы по адаптации международного опыта управления проектами к практике менеджмента и хозяйственной деятельности в Украине; Е. А. Малицкая [6] исследует особенности управления инфраструктурными проектами в сфере железнодорожного транспорта; Е. Б. Королева [7] анализирует возможность применения механизма ГЧП на морском транспорте.

Не решенные ранее части общей проблемы

Вместе с тем, исследования экспертов недостаточно раскрывают отличительные особенности инфраструктурных проектов, которые сказываются на таких аспектах их реализации, как организация подготовительной работы, финансирования, распределения рисков, доходов, мониторинг и контроль. Интерес также представляет распределение функций на этапе подготовки проекта между правительственными органами, ответственными за его реализацию, и участвующими частными партнерами.

Формулирование целей статьи

Поскольку процесс управления инфраструктурными проектами, реализуемыми на основе применения механизма государственно-частного партнерства, является относительно новым для Украины, особенно в отрасли морского транспорта, целесообразно определить отличия транспортных инфраструктурных проектов от стандартных инвестиционных, а также рассмотреть особенности подготовительного этапа ГЧП по проектам в морских портах.

Изложение основного материала исследования

Если рассматривать практику использования термина «инфраструктурный проект» в Украине, то можно наблюдать следующую трактовку данного поня-

тия: «инфраструктурные проекты – это уникальные проекты, которые, одновременно, характеризуются высокой социальной и государственной значимостью и низкой рентабельностью, порой переходящей в убыточность; ... основной особенностью является то, что в результате его реализации создаваемый/восстанавливаемый объект не переходит в частную собственность. В связи с чем возникает сложная ситуация с привлечением инвестиций в инфраструктурные проекты, которые изначально не предполагают гарантий для инвестора и не позволяют ему приобрести в собственность создаваемое/улучшаемое недвижимое имущество» [8].

Мировой опыт управления проектами присваивает инфраструктурным проектам немного другие характеристики. Если речь идет о проектах развития социальной инфраструктуры – коммунальное хозяйство, дороги, учреждения образования и здравоохранения, тогда действительно, сооружаемые объекты вряд ли станут прибыльными – доходность будет зафиксирована на невысоком уровне, однако потребуют значительного финансирования, причем авансового. Основными же акцентами инфраструктурных проектов в сфере транспорта являются [9]:

- высокий риск из-за длительного горизонта планирования и сложных схем реализации;
- применение, зачастую, нестандартных технологий;
- участие большого количества заинтересованных лиц с противоречивыми целями;
- меняющиеся условия реализации проекта;
- необходимость постоянной коррекции бюджетов;
- изменчивость оценок эффективности, рисков, затрат, качества.

При этом доходность проекта ограничивается не социальным аспектом возводимого объекта, а конъюнктурой и динамикой рынка, в рамках которого он будет вести хозяйственную деятельность.

Инфраструктурные проекты, реализуемые с помощью механизма ГЧП, приобретают еще несколько отличий, в основе которых лежит сама сущность партнерства государства и частных инвесторов в течение возведения и эксплуатации конкретного объекта. Во-первых, проекты государственно-частного партнерства существенно отличаются от инвестиционных проектов строительства сложностью подготовки, реализации и имеют свои методики управления. Во-вторых, в центре внимания проектов ГЧП не сооружаемые объекты, как цель реализации, а процесс эксплуатации и результаты проекта, а конкретно – рост перевалки грузов, повышение качества предоставления портовых услуг и т.д. В-третьих, важную роль играет распределение рисков, полномочий, ответственности и финансирования между государством и частным инвестором [10].

Однако сложности, возникающие при реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов с помощью механизма государственно-частного партнерства, компенсируются его преимуществами [11]:

- 1) наличие широкого круга участников, согласование их интересов позволяет детально разработать документацию по проекту и эффективно его структурировать;
- 2) анализ эффективности и устойчивости проекта, его риска проводится более тщательно, так как одним из основных партнеров является государство, и проекты ГЧП подразумевают возможность использования бюджетного финансирования или других видов поддержки;
- 3) прямая заинтересованность частного партнера в результатах проекта и их качестве повышает эффективность управления им;

4) долгосрочность сотрудничества связывает интересы всех участников и нуждается их к эффективным коммуникациям и взаимодействию.

Опыт управления государственно-частным партнерством в странах Европы и Азии показал, что, несмотря на широкую поддержку и лоббирование, инвестиционные возможности, заинтересованность инвесторов, конкретных получаемых предложений и завершенных контрактов было гораздо меньше, чем ожидалось в начале реализации программ разгосударствления. Подобная ситуация приводила к охлаждению интереса к государственно-частному партнерству и объявлению его неэффективным или неприменимым в существующих условиях механизмом. Однако анализ, проводимый крупными международными институтами (МБРР, АБР, ЕБРР, Всемирный банк), показал, что неудачи портового сектора в сфере применения механизма ГЧП в большинстве случаев были обусловлены одной или сочетанием нескольких причин: отсутствие фактической, а недекларируемой экономической свободы для инвесторов; недостаточность гарантий для инвестиций; отсутствие национального плана действий и рекомендаций по реализации проектов государственно-частного партнерства; нехватка коммерческой жизнеспособности у проекта из-за недостаточной проработки программы реформирования деятельности порта, параметров эффективности. Несмотря на некоторый негативный опыт сотрудничества государства и бизнеса, частные инвесторы продолжают искать возможности инвестирования в портовый сектор разных стран. Поддержать такой энтузиазм следует полноценным планированием действий по реализации проектов ГЧП как со стороны государства, так и частного партнера.

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) – региональное подразделение ООН для Азиатско-Тихоокеанского региона в 1998 г. издало Руководство для участия частного сектора в портовой деятельности, в котором подробно описаны необходимые действия для эффективной реализации проектов ГЧП в портовом бизнесе. Так называемый план действий представляет собой перечень шагов для прозрачного и законного сотрудничества между инвесторами и государством от появления интереса к объекту инвестирования у частных партнеров до заключения взаимовыгодного соглашения.

План действий для государственного сектора включает следующую последовательность этапов [12]:

1. Определение перечня приоритетных проектов. В него должны войти проекты, для реализации которых используются как средства частного инвестора, так и частично или полностью финансируемые за счет государства.

2. Выбор проектов, в которых предпочтительно участие частных инвесторов. Обычно это те направления сотрудничества, которые связаны с ресурсными ограничениями, ростом отдачи за счет привлечения частного сектора, наличием допустимого для инвестора сочетания риска и доходности.

3. Проведение предварительного технико-экономического обоснования (ТЭО) и оценка коммерческой жизнеспособности проекта. При этом действительно прибыльные и приоритетные для инвестирования проекты должны пропагандироваться на национальном уровне с целью их наиболее выгодной дальнейшей «продажи».

4. Выявление необходимых связанных подготовительных инвестиций в сопутствующую инфраструктуру с целью обеспечения нормальной жизнеспособности проекта (например, в строительство или реконструкцию автомобильных, железнодорожных путей) с учетом необходимого финансирования, его источников и графиков выполнения работ.

5. Подготовка и опубликование плана проекта, который должен основываться на предварительном ТЭО и быть встроенным в контекст более масштабного развития порта и других инфраструктурных планов.

6. Подготовка резюме проекта с кратким описанием его параметров для распространения вместе с планом.

7. Подготовка объявления о реализации конкретного проекта государственно-частного партнерства. В нем должна быть представлена информация о природе проекта, доли участия госсектора, необходимых квалификационных требованиях для участников конкурса, предполагаемый график предварительного отбора, проект контракта, стоимость пакета документов.

8. Публикация объявления о проведении тендера на проект ГЧП в специализированных международных и национальных средствах массовой информации (Lloyd's List или Lloyd's List Maritime Asia, Containerisation International или International Bulk Journal, Port Development International в соответствующих случаях).

9. Проведение прямой агитации крупных инвесторов и заинтересованных лиц принять участие в тендере и процессе реализации проекта.

10. Распространение пакета документов с планом проекта среди заинтересовавшихся инвесторов должно быть проведено сразу после получения ответных писем с желанием ознакомиться с документацией.

11. Подготовка подробного пакета тендерной документации с описанием требований к инвестору и оператору, критерии отбора, график и размер ожидаемого финансирования.

12. Распространение тендерных документов.

13. Проведение консультаций по техническим особенностям проведения конкурса.

14. Оценка участников конкурса с целью максимально адекватного соблюдения требований тендерной документации и выбора наиболее «качественных» инвесторов.

15. Проведение переговоров с лучшими претендентами на участие в проекте ГЧП.

В свою очередь, частные инвесторы также должны принимать активное участие в планировании работ по реализации проектов государственно-частного партнерства в портовой отрасли, что позволит им более точно оценить собственные возможности и инвестиционный потенциал конкретного объекта вложения средств. Предлагаемые ЭСКАТО шаги для заинтересованных представителей частного сектора включают такие этапы [12]:

- определение приоритетных сфер инвестирования и оценка собственных коммерческих способностей к их освоению;
- выявление целей правительства в процессе разгосударствления и оценка созданных условий для эффективного инвестирования;
- оценка нормативно-правовой среды проведения будущего тендера и предварительный анализ отборочных критериев;
- подготовка и представление первичных квалификационных документов с учетом установленных критериев отбора, разработанных в госсекторе;
- проведение предварительного ТЭО с целью оценки потенциального потока доходов и коммерческой эффективности;
- привлечение экспертов с целью оценки их остаточной стоимости, если в проекте будут использоваться существующие портовые мощности;
- подготовка официального предложения с учетом представленных критериев отбора;

- отправка соответствующим образом оформленного предложения в правительственные органы.

Вместе с тем, при реализации проектов государственно-частного партнерства в морских портах, следует учитывать и особенности проведения инвестиционной деятельности в этой отрасли, к которым можно отнести высокую капиталоемкость, вторичность спроса на транспортные услуги, существенное и длительное влияние мировой конъюнктуры, как в положительном, так и в отрицательном направлениях, высокую степень государственного регулирования, характер конкуренции, часто выраженную специализацию, сложность структур управления.

Таким образом, если рассматривать используемые в мировой практике общие методики планирования и реализации проектов ГЧП в контексте условий и специфики морской транспортной отрасли, можно выделить следующие важные организационные вопросы, которые должны быть предварительно обсуждены и решены для успешной реализации инфраструктурных проектов в морских портах.

В первую очередь, правительственным органам рекомендуется определиться с мотивацией проводимых изменений – повышение эффективности и производительности морской портовой отрасли, перекладывание финансового и административного бремени на частных инвесторов, рост доходов бюджета при снижении объемов затрачиваемых инвестиционных ресурсов, решение социальных задач развития порта и региона, расширение сфер участия частного капитала в экономике. Понимание исходных предпосылок проведения процесса разгосударствления в морских портах помогает выбрать в дальнейшем наиболее подходящие формы государственно-частного партнерства и представить потенциальным инвесторам конкретные условия взаимодействия.

Кроме мотивационных факторов, важно также представлять и ту роль, которую порт должен будет выполнять в масштабах государства после передачи его в частные руки. Часто правительство налагает на частного партнера социальные обязательства – обслуживать паромные линии, пассажирские перевозки, обеспечивать связь с малодоступными районами страны. При этом качество и уровень сотрудничества государственного и частного сектора будет отличаться, если порт остается стратегическим национальным предприятием или региональным катализатором экономического развития.

Существенным для инвестора и иногда обременительным для правительства является соблюдение и защита интересов частного партнера: будет ли государство финансировать модернизацию вспомогательных объектов и инфраструктуры; будет ли частный инвестор иметь свободу диверсифицировать деятельность порта, расширять ее за пределы его территории, передавать в субподряд определенные услуги или функции; сможет ли инвестор свободно распоряжаться землей и использовать ее для непортовой деятельности. Инструменты защиты прав инвесторов, конечно, должны найти отражение в заключаемых соглашениях ГЧП, однако такая защита не должна ограничивать права других заинтересованных сторон, конкуренцию в портовой отрасли.

Не только защита для инвестора, но и обеспечение нормальных условий для пользователей портовых услуг также является одним из важных факторов успешной реализации проектов ГЧП в данной отрасли. Судовладельцев и поставщиков портовых услуг интересует, будут ли государством устанавливаться какие-либо стандарты производительности, качества; тарифы на обработку грузов и многочисленные сборы будут находиться под контролем государства или

свободно устанавливаться частным инвестором; обеспечит ли правительство предоставление нерентабельных, но основных видов услуг; каковым станет характер конкуренции и будут ли применяться какие-либо отличные от рыночных механизмы регулирования портовой деятельности. Сама мера регулирования портового хозяйства также является предметом беспокойства. С одной стороны, вмешательство в коммерческую деятельность порта создает сложности для частного инвестора и дополнительные барьеры в процессе принятия решения, а с другой, рынок может испытывать трудности в работе без корректирующего регулирующего влияния правительственных органов.

Одним из важнейших направлений подготовительной работы является определение перечня критериев для оценки инвестиционных предложений частных партнеров. ЭСКАТО рекомендует в качестве отборочных критериев использовать следующие: рост грузооборота, опыт управления портом, опыт управления транспортными предприятиями, общий опыт управления, участие в международных проектах ГЧП, степень участия сотрудников в принятии решений, рентабельность [12]. Немаловажным является и национальная принадлежность частного партнера: поскольку портовая отрасль является стратегически важной, приоритет отдается отечественным инвесторам. Для оценки тендерных предложений обычно используются технические критерии (используемые технологии, инновационность, реалистичность), коммерческие (источники трудовых ресурсов, использование субподрядчиков) и финансовые (стоимость конкурсного предложения, необходимая финансовая поддержка со стороны государства, надежность финансирования, устойчивость проекта) [13].

В Украине Министерством инфраструктуры в связи с реализацией политики привлечения частного капитала к расширению и модернизации морской отрасли была разработана определенная методика оценки транспортных инфраструктурных проектов на основании таких групп показателей, как: влияние проекта на развитие региона, социальное развитие, использование инноваций, готовность инвестора к реализации проекта, стоимость проекта и необходимость привлечения ресурсов, степень влияния на развитие смежных отраслей, угроза состоянию окружающей среды, безопасности [14].

Подготовительные работы при реализации проектов ГЧП в портах включают также проработку вопросов, связанных с трудоустройством и защитой прав персонала реформируемых предприятий, распределением сфер ответственности, разработкой и ранжированием критериев отбора для кандидатов – инвесторов, определением спектра объектов, которые будут отдаваться в концессию, предпочтительных схем концессионных соглашений, возможности и необходимости создания совместных предприятий, требуемых законодательных изменений.

Выводы

Таким образом, инфраструктурные проекты, реализуемые с помощью государственно-частного партнерства отличаются сложностью используемых структур управления (обычно комбинированных, двух-, трехуровневых, с участием представителей правительства, государственного предприятия, частного инвестора, консультантов, отечественных и международных финансово-кредитных учреждений), привлечением широкого круга участников, особым распределением функций между партнерами (государством и частным инвестором), применением конкурсного механизма отбора участников, значительной капиталоемкостью, длительностью осуществления, в связи с чем – высоким уровнем риска. Вследствие этого, принятие решения о реализации конкрет-

ных проектов должно основываться на сложной и масштабной работе квалифицированных сотрудников, как правительственных органов, так и частных инвесторов, а также последовательности шагов по реализации подготовительной работы до заключения договора о государственно-частном партнерстве. Одним из наиболее существенных этапов такой подготовки будет комплексное оценивание параметров жизнеспособности и устойчивости проекта, а также разработка адекватных критериев оценки инвесторов, принимающих участие в конкурсах.

Литература

1. Закон України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 р. № 4709-VI // Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4709-17/page>
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року» від 11 липня 2013 р. № 548-р // Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-%D1%80>
3. Новиков Д. А. Управление проектами : организационные механизмы / Д. А. Новиков. – М. : ПМСОФТ, 2007. – 140 с.
4. Аньшин В. М. Исследование методологии оценки и анализ зрелости управления портфелями проектов в российских компаниях / В. М. Аньшин, О. Н. Ильина. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 200 с.
5. Креативные технологии управления проектами и программами : Монография / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаева, В. Б. Яковенко, Е. В. Гриша, С. В. Дзюба, А. С. Войтенко. – К. : Саммит-Книга, 2010. – 768 с.
6. Малицкая Е. А. Особенности управления транспортными инфраструктурными проектами / Е. А. Малицкая // Вестник Российской академии естественных наук. – 2012. – № 4. – С. 38-45.
7. Королева Е. Б. Новые формы привлечения инвестиций в развитие отечественных морских портов / Е. Б. Королева // Бюллетень транспортной информации. – 2003. – № 10. – С. 8-12.
8. Доценко-Белоус Н. Ценные бумаги как способ привлечения средств в инфраструктурные проекты / Н. Доценко-Белоус // Сайт рейтингового агентства «Кредит-рейтинг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.credit-rating.ua/ru/analytics/analytical-articles/12115/>
9. Flyvbjerg B. Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning: Guidance Document / B. Flyvbjerg, COWI. – London : UK Department for Transport, 2004. – 59 p.
10. Public-Private Partnership in Infrastructure Development : A Primer. – Bangkok : Transport division UNESCAP, 2008. – 110 p.
10. Port reform toolkit. Alternative port management structures and ownership models / The International Bank for Reconstruction and Development. – The World Bank, 2007. – 78 p.
11. Guidelines for private sector participation in ports. – Bangkok : Transport division UNESCAP, 1997. – 61 p.
12. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре / Дж. Делмон. – Астана : АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», 2010 г. – 251 с.
13. Методичні рекомендації щодо оцінки транспортних інфраструктурних проектів та складання списку найважливіших інфраструктурних проектів // Сайт Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mtu.gov.ua/uk/invest_vidbir/31311.html