

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ФОРМЕ КОНЦЕССИЙ НА МОРСКОМ ТРАНСПОРТЕ

*Работа представлена кафедрой прикладной информатики в экономике
Санкт-Петербургского государственного университета водных коммуникаций.
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор Л. Н. Буянова*

В статье раскрыты направления совершенствования организационных основ реализации концессионных соглашений на морском транспорте.

Ключевые слова: концессионное соглашение, процессный подход.

I. Mal'tseva

IMPROVEMENT OF ORGANISATIONAL FOUNDATIONS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP REALISATION IN THE FORM OF A CONCESSION AGREEMENT AT SEA TRANSPORT

The directions of improving the organisational foundations of a concession agreement's realisation at sea transport are discovered in the article.

Key words: concession agreement, process approach.

Гарантом экономического роста и социального развития страны, обеспечивающим ее территориальное единство и безопасность, является устойчивое функционирование транспортной отрасли, в том числе морского транспорта. В настоящее время с целью повышения конкурентоспособности морского транспорта Министерством транспорта Российской Федерации разработаны инвестиционные проекты (ИП), которые по значимости и капиталоемкости приравниваются к национальным проектам: строительство высокопроизводительных комплексов для перевалки массовых грузов (угля, минеральных удобрений и др.) в морском торговом порту Усть-Луга, специализированного морского порта Приморск по переработке нефти и нефтепродуктов, Новороссийского мультимодального транспортного узла, морского пассажирского терминала в Санкт-Петербурге и др. Однако в условиях ограниченного бюджетного финансирования государство вынуждено изыскивать частные инвестиции для покрытия инвестиционных потребностей транспортного сектора, который для них является непривлекательным из-за высокой стоимости, длительных сроков оку-

паемости и высоких рисков вложений, а также невозможности приватизации инфраструктурных объектов в силу их экономической, стратегической и социально-политической значимости для государства.

На морском транспорте эффективной формой взаимодействия государства и бизнеса является государственно-частное партнерство (ГЧП) в форме концессий. В 2006 г. при Минтрансе России создан Экспертный совет по ГЧП, который осуществляет экспертизу ИП для получения государственной поддержки из Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Исследование существующей организации процесса реализации ИП на основе концессионных соглашений подтверждает необходимость его совершенствования. Одним из основных направлений создания эффективной системы управления такими проектами является применение процессного подхода, в основе которого лежит представление о бизнес-процессе как совокупности последовательных, целенаправленных и регламентированных видов деятельности, преобразующих посредством управляющих воздействий и на основе имеющихся ресурсов входы в выходы,

востребованные потребителем и приносящие прибыль производителю.

Анализ существующей схемы взаимодействия участников концессионного соглашения, регламентируемой концессионным законодательством, позволяет рассматривать реализацию ИП на основе ГЧП как бизнес-процесс.

Построение функциональной модели бизнес-процесса жизненного цикла концессионного соглашения выполнено в среде AllFusion Process Modeler (BPwin 4.1) с использованием стандарта проектирования бизнес-процессов IDEF3 (Integration Definition for Function Modeling). Модель, включающая тринадцать взаимосвязанных диаграмм, образующих четырехуровневую иерархическую структуру, описывает указанный бизнес-процесс от момента принятия решения о строительстве (реконструкции) объекта концессионного соглашения до момента прекращения действия концессионного соглашения. В качестве участников процесса выделены: концедент, концессионер, инвесторы, эксперты, подрядные компании, компании, оказывающие различные услуги. Работы располагаются

на диаграмме в порядке функционального доминирования (по степени важности или порядку следования), которое демонстрируется топологией диаграммы, и декомпозированы до нужного уровня детализации на другой диаграмме. Полученная модель, фрагменты которой представлены на рис. 1–5, аппроксимирующая рассматриваемый бизнес-процесс, позволяет увидеть все его наиболее уязвимые места и построить модель новой организации бизнес-процесса [1].

Анализ организационно-экономических условий реализации концессий на морском транспорте, выполненный на базе построенной модели, позволил выявить недостатки организационного механизма и идентифицировать направления его совершенствования.

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации о строительстве (реконструкции) объекта концессионного соглашения устанавливает необходимость изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков по концессионному соглашению и расположенного на них имущества (рис. 1). Следует отметить, что практика свидетельствует о длительной про-

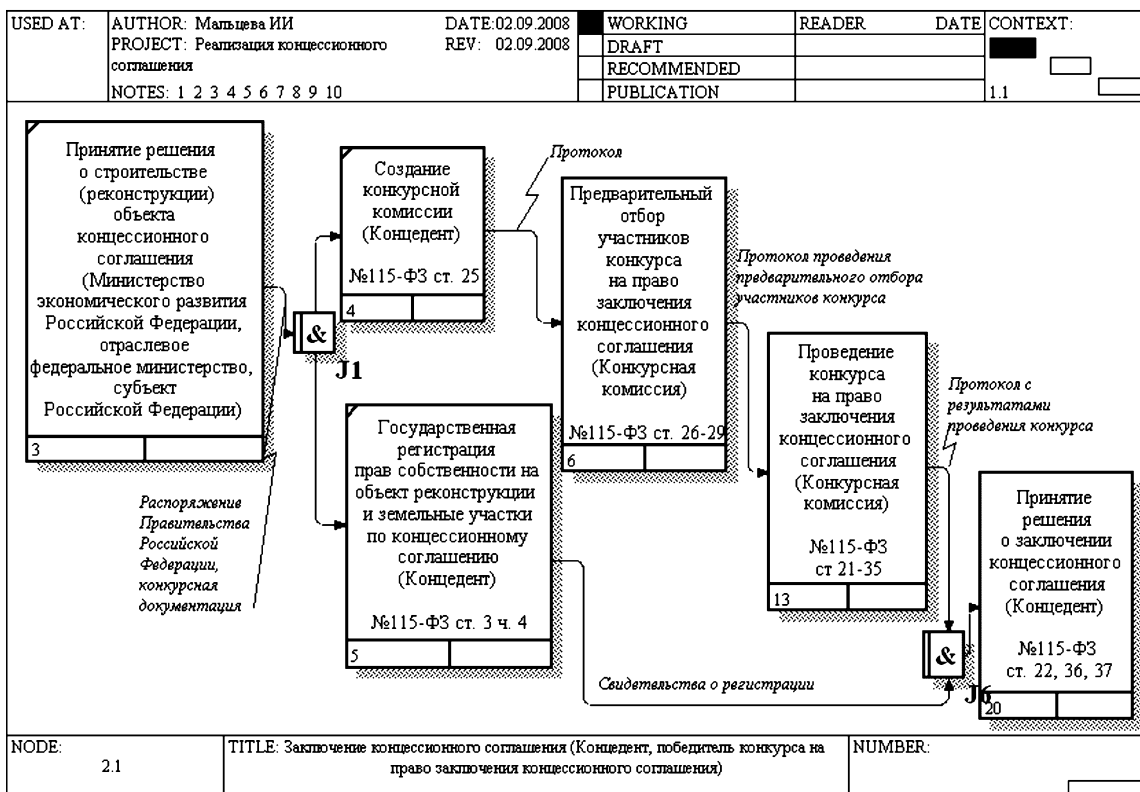


Рис. 1. Декомпозиция процесса «Заключение концессионного соглашения» (диаграмма 2-го уровня)

цедуре выкупа земель для государственных нужд (около 2–3 лет), что может привести к связанному с инфляцией росту выкупной стоимости земли и, соответственно, увеличению стоимости строительства (реконструкции) объекта концессионного соглашения.

Для сокращения сроков и стоимости реализации концессионного соглашения процесс подготовки к изъятию земельных участков по концессионному соглашению целесообразно проводить параллельно с разработкой Министерством экономического развития России, отраслевым федеральным министерством, субъектом Российской Федерации (в случае регионального инвестиционного проекта), предложения о строительстве (реконструкции) объекта концессионного соглашения.

Кроме того, по концессионному законодательству должны быть оформлены права собственности концедента на объект реконструкции [2, с. 17], который на момент заключения концессионного соглашения должен быть выведен из хозяйственного ведения и опера-

тивного управления предприятия, на балансе которого состоял. В то же время права владения и пользования объектом реконструкции, регистрируемые в качестве обременения права собственности концедента, а следовательно, ответственность за его содержание возникают у концессионера только после заключения концессионного соглашения. При этом законодательно не определен субъект, который будет нести ответственность за содержание объекта реконструкции с момента списания с баланса предприятия-владельца до момента передачи его концессионеру. Целесообразно возложить в законодательном порядке ответственность за содержание объекта реконструкции на бывшего балансодержателя.

2. Детальное изучение процедуры проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения (рис. 2) показывает слабую степень учета особенностей его проведения в России в силу отсутствия опыта реализации жизненного цикла концессионных проектов.

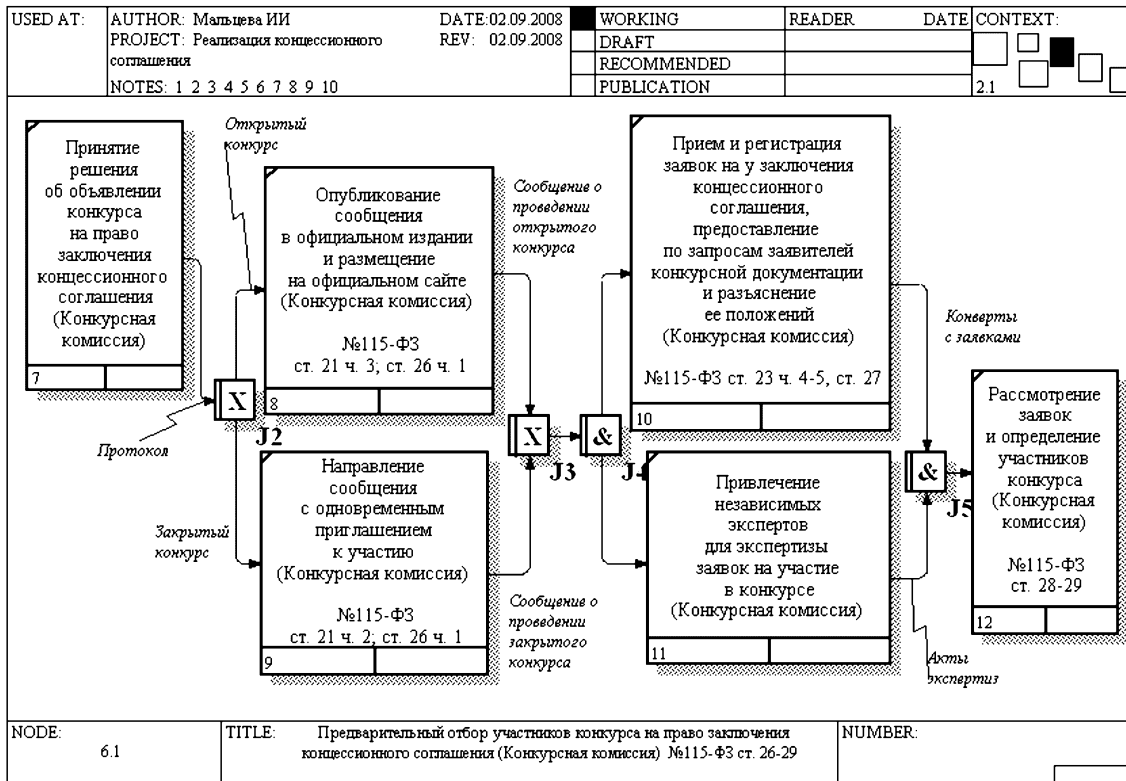


Рис. 2. Декомпозиция процесса «Предварительный отбор участников конкурса на право заключения концессионного соглашения» (диаграмма 3-го уровня)

При отборе заявок на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения следует учитывать, что отечественные строительные компании в большинстве случаев используют технологии и материалы, не соответствующие современным мировым отраслевым стандартам. Поэтому необходимо ориентироваться на привлечение иностранных строительных компаний, работающих на высоком технологическом уровне, но со значительно более высокой стоимостью услуг, что должно быть учтено при прогнозировании стоимости крупных инфраструктурных проектов. Следовательно, для отбора таких компаний целесообразно привлекать независимых экспертов, хорошо изучивших зарубежные строительные компании и имеющих опыт взаимодействия с ними.

3. Одной из критических процедур исследуемой модели является соблюдение схемы государственного финансирования разработки проектной документации (рис. 3), поскольку

регулярность поступления ассигнований из Инвестиционного фонда РФ определяет срок, стоимость и качество такой разработки.

Это особенно актуально при реализации региональных проектов на условиях софинансирования с региональными органами государственной власти, где доля ассигнований из Инвестиционного фонда РФ значительна. Однако практика показывает, что отсутствует четкий регламент выделения ассигнований из Инвестиционного фонда РФ, которые поступают с нарушением утвержденных сроков и объемов. Аналогичная проблема возникает и непосредственно на стадии строительства (реконструкции) объекта концессионного соглашения. Целесообразно определить законодательно государственные гарантии концессионеру своевременности выделения ассигнований из Инвестиционного фонда РФ в полном объеме. Кроме того, для сокращения срока проектных работ следует осуществлять организационные мероприятия, связанные с

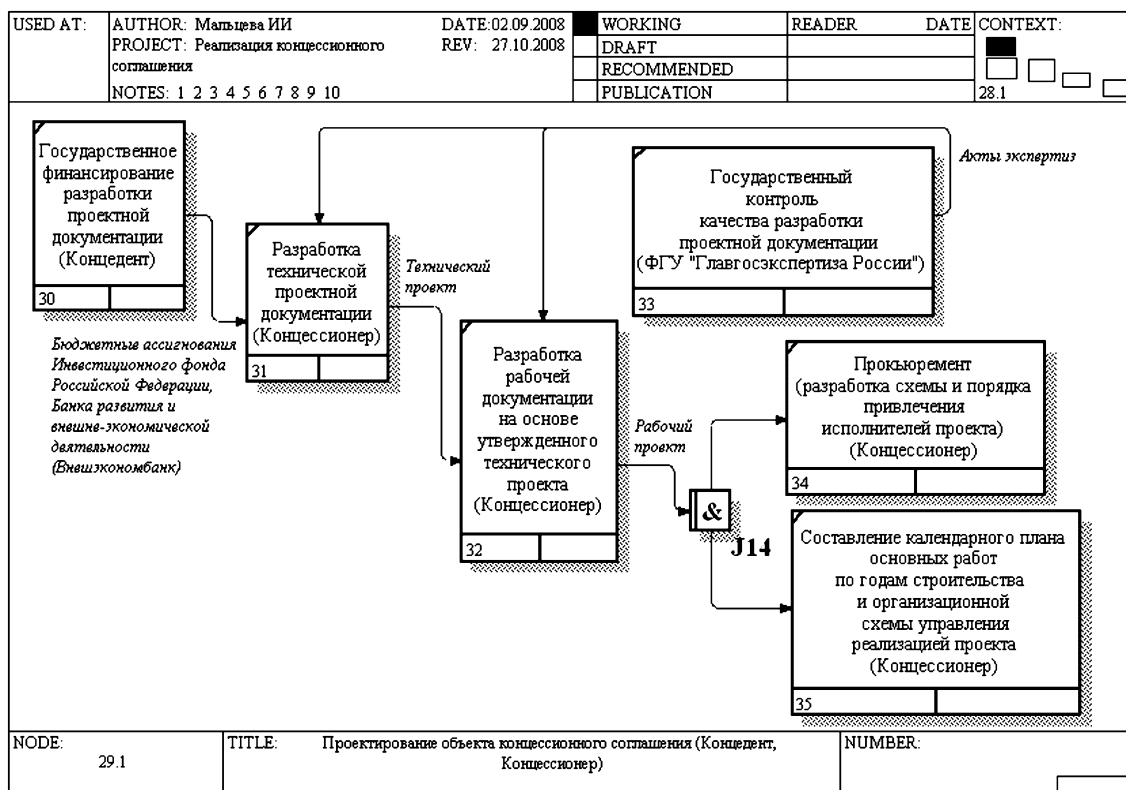


Рис. 3. Декомпозиция процесса «Проектирование объекта концессионного соглашения» (диаграмма 3-го уровня)

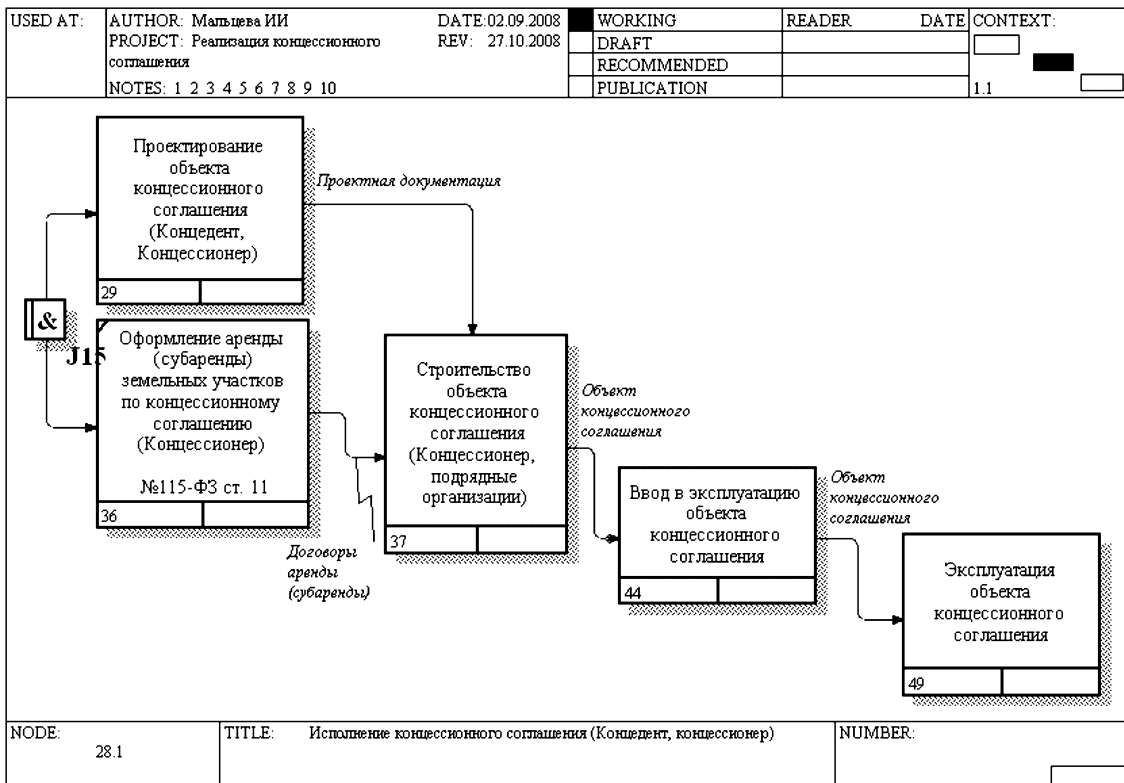


Рис. 4. Декомпозиция процесса «Исполнение концессионного соглашения» (диаграмма 2-го уровня)

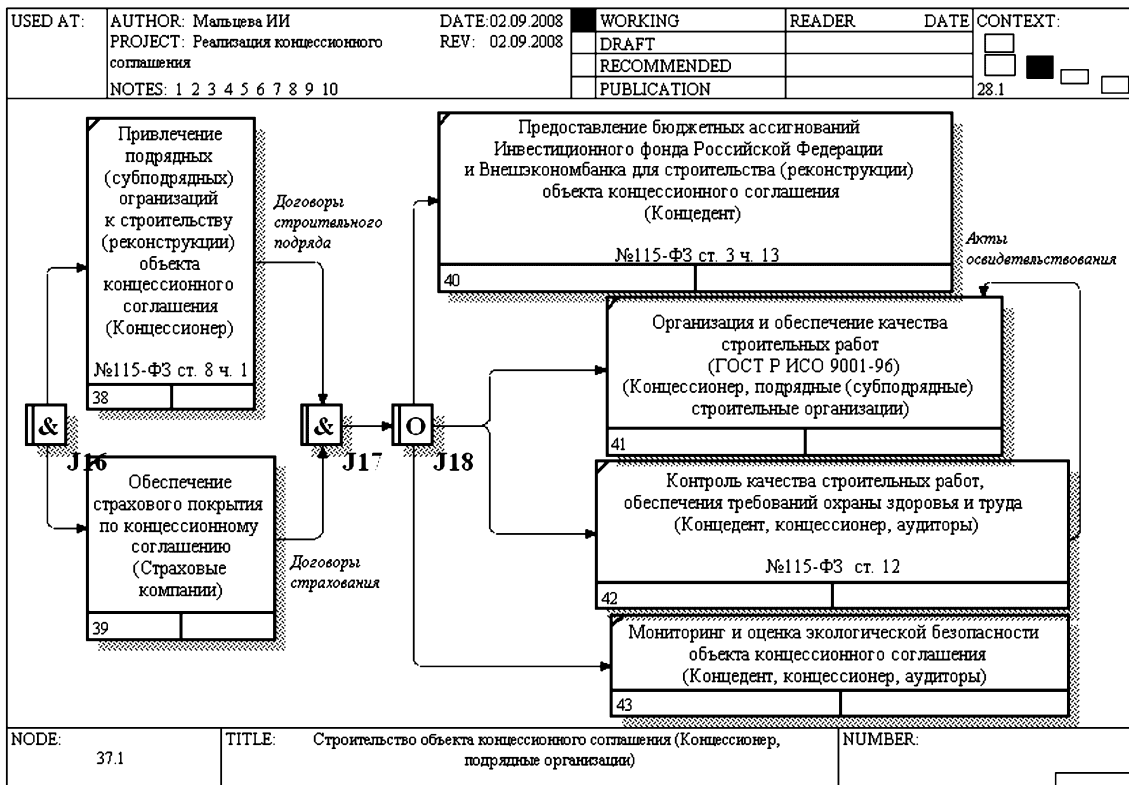


Рис. 5. Декомпозиция процесса «Строительство объекта концессионного соглашения» (диаграмма 2-го уровня)

государственным финансированием проекта, параллельно с процессом заключения концессионного соглашения.

4. Не менее критичными в исследуемой модели являются процедуры передачи концессионеру земельных участков под строительство объекта концессионного соглашения (рис. 4), которые, как показывает практика, являются сложными и необоснованно затянутыми.

Для форсирования начала строительства (реконструкции) объекта концессионного соглашения целесообразно осуществлять процесс оформления аренды (субаренды) земельных участков по концессионному соглашению параллельно с процессом его заключения.

5. Практика реализации концессий в России свидетельствует о наличии сложностей, возникающих при выборе подрядных организаций (рис. 5), и несовершенстве механизма рассмотрения возникающих между участниками концессионного соглашения споров.

Целесообразно на морском транспорте при Управлении инвестиций и программ развития Федерального агентства морского и речного транспорта создать структурное подразделение, в задачи которого должна войти координация взаимодействия сторон концессионного соглашения на протяжении всего жизненного цикла концессии, что позволит сократить срок и стоимость строительства (реконструкции) объекта концессионного соглашения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маклаков С. В. Моделирование бизнес-процессов с ALLFusion Process Modeler (BPWin 4.1). М.: Диалог-МИФИ, 2004. 240 с.

2. Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 июля. № 161 (3830).