

# Строительство автодорог в условиях бюджетного дефицита: контракты жизненного цикла



Строительство автомобильных дорог в России занимает одно из ключевых направлений развития транспортной инфраструктуры. Объем направляемых бюджетных средств в данной отрасли подчас равен затратам на оборонно-промышленный комплекс. В условиях прогнозируемого бюджетного дефицита многим регионам предстоит решить проблему полноценного финансирования проектов по строительству автодорог и обеспечения потребности в грузо- и пассажироперевозках, а также качественной логистики. На основании опыта зарубежных стран одним из механизмов решения данной проблемы являются контракты жизненного цикла (КЖЦ).

**Государственный заказ на автодороги:  
недостатки и способы оптимизации бюджетных средств**

**Концессии применительно к автодорогам**

**Контракты жизненного цикла в строительстве автодорог  
как одна из альтернативных форм проектного финансирования**

**Управление проектами по строительству автодорог  
в формате контрактов жизненного цикла**

**Преимущества модели контрактов жизненного цикла**

### **Государственный заказ на автодороги: недостатки и способы оптимизации бюджетных средств**

До недавнего времени строительство автодорог осуществлялось посредством размещения государственного заказа в форме классической бюджетной стройки, что вызывало ряд сложностей для государственного заказчика, подрядных организаций и в итоге для потребителей:

1. отсутствие заинтересованности подрядчика в качественном исполнении договора;
2. контроль всех этапов строительства и реконструкции объекта со стороны заказчика;
3. конфликт интересов заказчика и подрядчика, заключающийся в отсутствии заинтересованности подрядчика в качественном выполнении работы за фиксированную цену;
4. отсутствие у заказчика возможности осуществлять тотальный контроль и расходовать дополнительные бюджетные средства на последующий ремонт автодороги;
5. изыскание государством единовременно сразу всей суммы, необходимой для строительства автодорог, так как выделение средств идет в рамках бюджетного года;
6. последующие бюджетные затраты на ремонт и эксплуатацию автодороги.

Согласно действующей практике заключения договоров подряда, затраты, закладываемые в бюджет, недостаточны для полного финансирования всего объекта (например, регион/муниципалитет в течение 10 лет планирует тратить на дороги ежегодно 10 млн у.е., на которые можно построить 10 км дороги, т.е. через 10 лет будет построено 100 км дороги).

В итоге результатом может быть:

- долгосрочный «недострой»;
- отсутствие автодороги, готовой к эксплуатации;
- неполноценное выполнение государственной функции при бюджетных затратах;
- низкая эффективность затрачиваемых бюджетных средств.

В целях повышения эффективности затрачиваемых бюджетных средств при создании и реконструкции инфраструктурных объектов законодатель ввел модель концессионных соглашений.

### **Концессии применительно к автодорогам**

Практика применения концессионных соглашений еще только начинает формироваться. Одним из очевидных преимуществ концессии является снятие со стороны публичного участника финансового бремени на создание инфраструктуры, но при этом частный инвестор в полном объеме несет риски по окупаемости инвестированных затрат. Таким образом, уже на начальном этапе применения данной схемы очевиден конфликт интересов частного инвестора и публичного участника, выражающийся в следующем:

- a) концессии неприменимы в отношении объектов общественной инфраструктуры, имеющих государственное (муниципальное) значение, так как их дальнейшая эксплуатация не всегда несет коммерческую нагрузку (в частности, бесплатных автодорог);
- b) высокая сложность расчета финансовых потоков. Концессионный объект должен иметь высокую коммерческую привлекательность для инвестора, что зачастую не соответствует стратегическим публичным интересам;
- c) долгосрочная окупаемость концессионных проектов. Государство (муниципалитет), являясь более заинтересованной стороной в создании инфраструктуры, частично финансирует строительство (что не способствует единовременной оптимизации финансовых средств и снижению бюджетной нагрузки), дополнительно принимая во внимание «упущенную выгоду» бюджета в виде налоговых льгот для концессионера.

Как результат, модель концессии не решает основного вопроса – строительства бесплатных автодорог, так как в соответствии с законодательством установление платности автодороги возможно только при наличии бесплатного дублера.

### Контракты жизненного цикла в строительстве автодорог как одна из альтернативных форм проектного финансирования

При существующих потребностях, обозначенных в федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 годы», государством на строительство автодорог заложены расходы на сумму 4341,93 млрд рублей. При этом доля финансирования за счет привлечения внебюджетных источников составляет 692,10 млрд рублей.

Однако для реализации проектов по строительству автодорог высокого качества выделяемых бюджетных средств недостаточно, что особенно актуально в условиях прогнозируемого бюджетного дефицита в регионах. Кроме того, необходимо привлечение специалистов, обладающих передовым международным опытом в строительстве автодорог на основе новых технологий.

В связи с этим возникает вопрос: каким образом сохранить поступательное увеличение объемов строительства автодорог и обеспечить их качество?

КЖЦ представляет собой контракт или совокупность взаимосвязанных контрактов, которые

заключаются на конкурсной основе в соответствии с положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ между уполномоченными органами государственной власти и инфраструктурным провайдером (SPV).

Оплата по договору КЖЦ от публичного участника начинается поступать с момента передачи автодороги в эксплуатацию. При таком подходе для инвесторов и инфраструктурного провайдера очень важны сроки строительства автодороги. Как правило, в случае применения КЖЦ автодорога сдается в эксплуатацию гораздо быстрее, нежели при бюджетном строительстве.

В те временные отрезки, когда автодорога временно, полностью или частично не эксплуатируется, платежи не производятся. Оплата также не производится в случае, если потребительские свойства автодороги не соответствуют требованиям договора или принятым в РФ стандартам (например, образование колеи ввиду недостаточного асфальтного слоя).

Оплата производится равными долями ежегодно или ежеквартально по усмотрению сторон. Финансовые потоки модели КЖЦ наглядно представлены на приведенной ниже схеме:

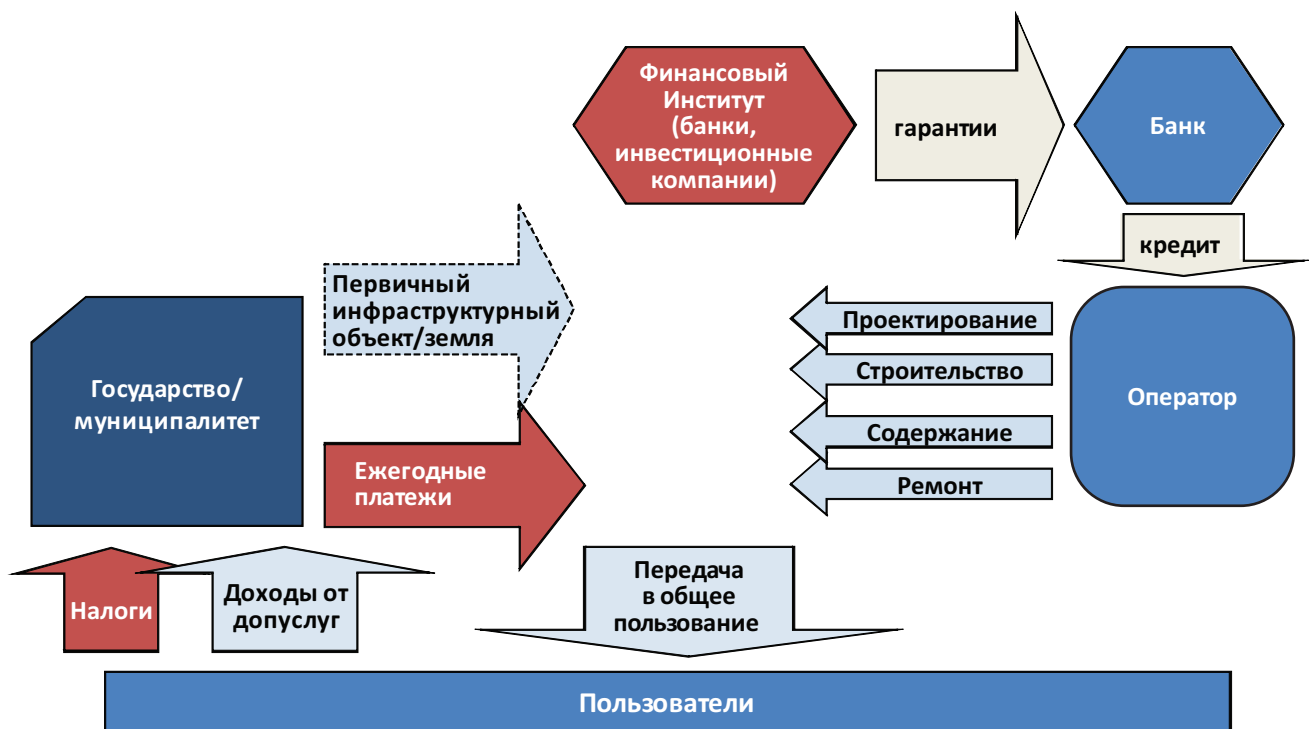


Схема № 1. Финансовые потоки в КЖЦ-модели

По договору КЖЦ инфраструктурный провайдер за счет собственных или привлеченных средств инвесторов осуществляет проектирование и строительство инфраструктурного объекта, эксплуатирует и обслуживает его, а субъект РФ после ввода объекта в эксплуатацию обязуется принять данный объект в собственность и осуществлять инфраструктурному провайдеру платежи за оказываемые работы и услуги.

Отличие концессионной формы от КЖЦ состоит в распределении финансовых потоков. Концессионные соглашения уместны при наличии рентабельной коммерческой нагрузки на инфраструктурный объект. Что же касается общественной инфраструктуры, то здесь наиболее эффективна именно модель КЖЦ, так как регион либо муниципальное образование заинтересованы в эффективном исполнении своих административных функций и распределении средств по статьям бюджета, инвесторы и операторы объекта – в гарантированном получении от государства оплаты за свои услуги и возврате инвестиций. Именно эти условия можно реализовать, структурируя инфраструктурный проект по модели КЖЦ.

Срок КЖЦ определяется жизненным циклом автодороги – 20–25 лет.

КЖЦ-контракты распространяются на все стадии реализации проекта по строительству автодороги: проектирование, строительство, содержание. Ответственность по реализации всех его этапов лежит на инфраструктурном провайдере.

Цена КЖЦ рассчитывается в зависимости от жизненного цикла автодороги, учитываются экономические и финансовые риски, в том числе инфляционные, что делает привлекательной модель КЖЦ для инвесторов.

Финансирование строительства автодороги осуществляется посредством двух основных финансовых потоков:

1. Государственные обязательства оплаты контракта посредством фиксирования в реестре бюджетных обязательств или иным образом;
2. Проектное финансирование на первичном этапе реализации проекта, в том числе кредитная линия банков либо выпуск инфраструктурных облигаций, где инвесторами мо-

гут выступать институциональные инвесторы (НПФ, Пенсионный фонд РФ, страховые компании и др.), например, под гарантии Внешэкономбанка либо государственные гарантии, включая региональные, поручительство третьих лиц.

Выгода инвесторов в финансировании проекта по модели КЖЦ заключается: в высокой надежности проекта на долгосрочный период (что достигается качественным due diligence на начальных этапах проекта); возможности кредитования под проектные мощности, имеющие высокую стоимость; использовании схем проектного финансирования «с государственным плечом» в виде гарантированных региональных бюджетных платежей; предоставлении налоговых льгот инфраструктурному провайдеру; возможном участии региона в уставном капитале инфраструктурного провайдера. Использование схем проектного финансирования при реализации модели КЖЦ более выгодно по доходности собственного капитала по сравнению с обычным корпоративным займом со слабым участием привлекаемого капитала.

Инвесторы и операторы получают: «прозрачный» механизм реализации проектов, гарантированные бюджетные платежи на долгосрочный период в течение жизненного цикла эксплуатации объекта; «государственное плечо» в форме региональных гарантий, гарантий международных финансовых институтов, резерва регионального залогового фонда; субсидирование процентной ставки по привлекаемому заемному финансированию, а также возможность применения новых технологий. Использование этих инструментов позволяет значительно сократить расходы по строительству/реконструкции и повысить как качество автодорог, так и сроки ввода их в эксплуатацию.

### **Управление проектами по строительству автодорог в формате контрактов жизненного цикла**

Главной особенностью в управлении проектом является жизненный цикл, который можно разделить на три основных стадии:

1. Разработка, когда осуществляются переговоры, формируется концепция проекта, создается SPV, заключается КЖЦ-контракт,

осуществляется привлечение заемного капитала, внешних консультантов. Завершением данного этапа является получение финансирования.

2. Проектирование и строительство автодороги.
3. Эксплуатация автодороги.

Основной подход к созданию крупных долгосрочных проектов в сфере автодорожного строительства состоит в привлечении на стороне инфраструктурного провайдера консорциума участников, отвечающих за различные аспекты деятельности по проекту. При этом ответственность и координирование по проектным решениям принадлежат инфраструктурному провайдеру, чаще всего это специально созданная проектная компания.

В долгосрочных инфраструктурных проектах в целях дифференциации рисков на стороне инфраструктурного провайдера (SPV) может выступать пул участников: Международные финансовые институты (группа Всемирного банка, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк и др.), а также страховые компании, технический аудитор, финансовые и правовые консультанты.

Общая структура состава участников консорциума по реализации проекта строительства автодороги по модели КЖЦ отображена на схеме, представленной ниже:

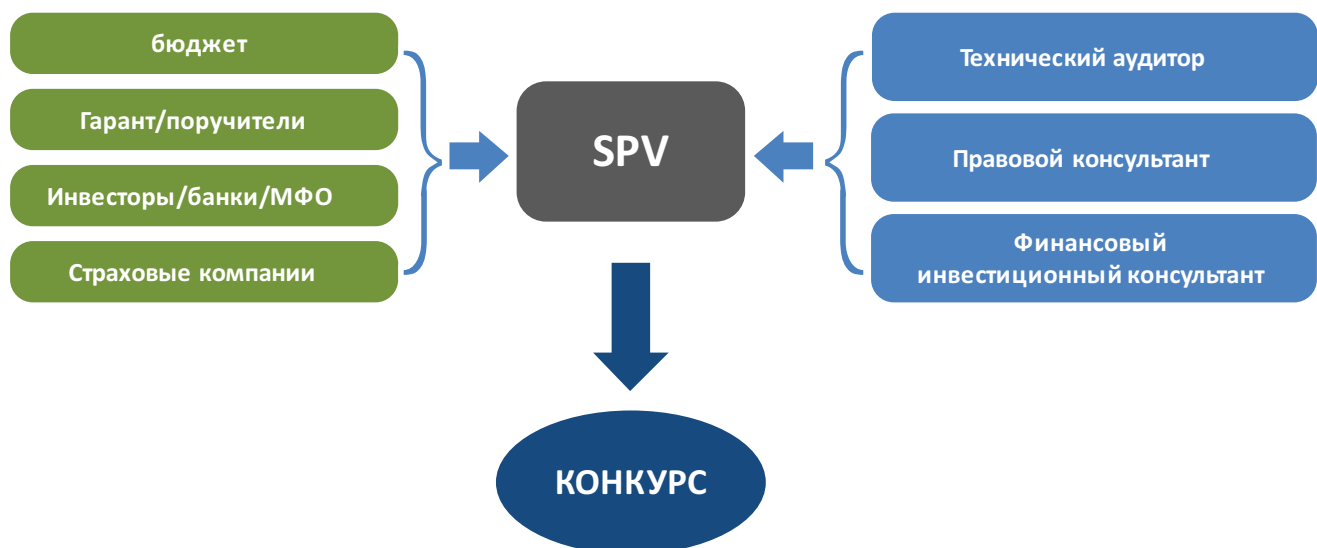


Схема 2. Участники консорциума по реализации проекта по модели КЖЦ

Таким образом, в целях реализации КЖЦ-контракта применяется следующая укрупненная пошаговая управленческая модель:

1. Разработка концепции проекта, в которой отражаются: состав участников проекта (государственный блок, консорциум инвесторов, проектная компания, подрядные организации, привлечение независимых аудиторов, в том числе технический аудит); правовые связи между сторонами проекта; финансовые и правовые условия вступления в проект и иное.
2. Объявление конкурса регионом в лице уполномоченного органа на право заключения КЖЦ-контракта в соответствии с требованиями ФЗ № 94.
3. Привлечение финансовых средств после определения победителя конкурса.
4. Подготовка к строительству объекта, включая формирование земельного участка, прохождение согласительных процедур.
5. Строительство объекта.
6. Подписание акта сдачи-приемки объекта и ввод его в эксплуатацию.
7. Финансирование объекта за счет средств бюджета.

### **Преимущества модели контрактов жизненного цикла**

Преимущества КЖЦ-модели для публичного участника являются:

- Отсутствие необходимости вкладывать одновременно бюджетные средства на проектирование/строительство автодороги.
- Высокое качество автодороги, обусловленное заинтересованностью инфраструктурного провайдера (консорциума участников со стороны оператора) в дальнейшей эксплуатации без дополнительных ремонтных и восстановительных работ.
- Сокращение сроков реализации проектирования и строительства ввиду заинтересованности инфраструктурного провайдера (консорциума участников) в получении бюджетных платежей по КЖЦ после сдачи автодороги в эксплуатацию.

Преимуществами для инфраструктурного оператора являются:

- Гарантированное получение бюджетных платежей на долгосрочный период – жизненный цикл эксплуатации автодороги.
- «Государственное плечо» в форме региональных государственных гарантий, гарантий международных финансовых институтов, субсидирования процентной ставки по привлекаемому заемному финансированию.
- Возможность применения новых технологий, способных значительно сократить расходы по строительству/реконструкции автодороги.

Таким образом, применяя международный опыт структурирования проектов в области автодорожного строительства, можно не только сохранить имеющиеся объемы строительства автодорог, но и увеличить их в условиях бюджетного дефицита за счет использования возможностей внебюджетного финансирования на наиболее благоприятных условиях.

*Ирина Блохина,  
Старший юрист  
Департамента ГЧП и инфраструктуры  
[Blkhina@vegaslex.ru](mailto:Blkhina@vegaslex.ru)*

В ближайшее время будут направлены  
аналитические обзоры по следующим направлениям:

---

- *«Второе дыхание» Киотского протокола: реалии и ожидания*
- *Модернизация систем ЖКХ с применением ГЧП-инструментария*
- *Проектное финансирование с государственным плечом*
- *Социальная и общественная инфраструктура: школы, больницы, спортивные объекты*

**Юридическая фирма «Вегас-Лекс»** основана в 1995 году и с 2000 года входит в топ-3 российских компаний, оказывающих услуги правового консалтинга. Является единственной российской юридической фирмой, рекомендованной авторитетным международным справочником Chambers Europe для сопровождения инфраструктурных и ГЧП-проектов. Общая сумма сопровождаемых клиентских инвестиций в крупные инфраструктурные проекты (включая ГЧП-проекты) – свыше нескольких десятков миллиардов, количество только крупных проектов (на начало 2009 года) – 36.

Фирма ведет активную нормотворческую деятельность, осуществляя экспертное сопровождение разработки законодательной базы РФ. Специалисты Фирмы являются членами рабочих групп в профильных советах и комитетах по ГЧП и инфраструктуре различных министерств, ведомств и общественных организаций.

Фирма награждена премиями «За активное участие в законотворческой деятельности» журнала «Корпоративный юрист» и «Продвижение ГЧП» журнала «Слияния и поглощения».

**115054, Москва, Б.Строеновский пер., 22/25**

**Тел.: +7 (495) 933 08 00**

**Факс: +7 (495) 933 08 02**

**E-mail: [vegaslex@vegaslex.ru](mailto:vegaslex@vegaslex.ru)**

**[www.vegaslex.ru](http://www.vegaslex.ru)**

