

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Аннотация

Потребность транспорта в инвестициях явно превышает бюджетные возможности. Для развития и поддержания транспортной системы нужен стабильный внебюджетный источник финансирования. Его может обеспечить применение схемы государственно-частного партнерства. В статье рассмотрен ряд приоритетных проектов в области развития транспортной инфраструктуры, в частности, проекты строительства платных автодорог и высокоскоростных железнодорожных магистралей, создание современных аэропортов - хабов и другие проекты.

Ключевые слова

Государственно-частное партнерство, инвестиции, транспортная инфраструктура, стратегия развития транспорта

FEATURES OF REALIZATION OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN SPHERE OF THE TRANSPORT INFRASTRUCTURE

THE SUMMARY

The requirement of transport for investments obviously exceeds budgetary resources. For development and maintenance of transport system the stable off-budget source of financing is necessary. Application of the scheme of state-private partnership can provide it. The article describes a number of priority projects in the field of development of a transport infrastructure, in particular, projects of paid motorways and high-speed trunk-railways, creation of the modern airports - hubs and other projects.

KEYWORDS

State-private partnership, investments, transport infrastructure, Transport development strategy

Особенности отрасли и государственная политика ее развития

Транспортный сектор имеет ряд особенностей¹: высокий уровень капитальных затрат и долгий технико-экономический срок службы; высокий уровень социальных, экологических, а иногда и технических рисков во время строительства; трудность возмещения затрат от пользователей; высокая фондоемкость и долгий период окупаемости

¹ Соловей А. Международный опыт реализации проектов транспортной инфраструктуры по схеме государственно-частного партнерства // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2006. № 1-2 (26-27).

капиталовложений; оптимальный социальный тариф редко обеспечивает максимальный уровень дохода (уровень платежеспособного спроса в сопоставлении с необходимыми затратами не вызывает интереса у потенциальных инвесторов).²

Транспортная инфраструктура является фундаментом экономического роста и социального развития страны, обеспечивает ее территориальное единство и безопасность. Качество инфраструктуры транспортной отрасли влияет на производительность страны, ее конкурентоспособность и способность привлекать иностранные инвестиции.³

Затраты на транспортную инфраструктуру составляют существенную часть бюджетных затрат государства. Институт государственно-частного партнерства (ГЧП) - действенный инструмент развития инвестиционного потенциала транспорта в условиях критического уровня его госфинансирования.⁴

В большинстве государств проекты ГЧП начинались именно в транспортной сфере. На вопрос корреспондента, означает ли это, что и в России основные проекты в рамках ГЧП в первую очередь коснутся области транспортной инфраструктуры, Г.О. Греф, тогда министр экономического развития и торговли РФ, ответил утвердительно⁵, подчеркнув, что именно поэтому среди проектов, реализуемых в рамках Инвестфонда, большинство связано с финансированием развития транспортной инфраструктуры.

Предпосылки к развитию ГЧП на транспорте

Потребность транспорта в инвестициях явно превышает бюджетные возможности. По данным Минтранса, в России 60% действующих автотрасс федерального значения не соответствуют нормативам; не менее трети дорог и 15% мостовых сооружений нуждаются в реконструкции или модернизации. 27% дорог (а это 13 тыс. км) федеральной сети работают в режиме перегрузки, а темпы дорожного строительства резко отстают от темпов прироста

² Из вышеназванных особенностей закономерно вытекает и комплекс проблем отрасли. Эксперты Института региональной политики сигнализируют о наличии системных проблем в отрасли, препятствующих развитию экономики России, таких, как: несбалансированное и несогласованное развитие отдельных видов транспорта; региональная неравномерность развития транспортной инфраструктуры; диспропорции спроса и предложения; низкий уровень развития логистических технологий; несоответствие сроков реализации инвестиционных промышленных и инфраструктурных проектов.

³ См. подробнее в: Калашник Н.Е. Государственно-частное партнерство как способ активизации инвестиционной деятельности на транспорте // Транспортное дело России. 2009. № 1.

⁴ Ср.: "Практически для всех городов и весей нашей страны транспортная инфраструктура – одна из актуальных и болезненных проблем, многое в этой сфере не решалось в течение долгих десятилетий. (...) На нее завязаны все основные аспекты развития города и городского хозяйства, именно поэтому она требует быстрого и эффективного решения и даст столь же быстрый эффект и толчок для развития городов и регионов. (Соснова С. Новые возможности для развития города и бизнеса. Государственно-частное партнерство // Строительство и гор. хоз-во в Санкт-Петербурге и Лен. области. 2007. № 95.).

⁵ Греф Г.О. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в России // Закон. 2007. Февраль. С. 10-11.

автопарка страны.⁶ Ежегодная потребность дорожно-транспортного комплекса России в средствах составляет 600 млрд. руб. и удовлетворяется бюджетами всех уровней лишь наполовину. По данным Министерства транспорта, около 25 разведанных крупнейших месторождений природных ресурсов не осваиваются из-за отсутствия железных дорог. Износ основных фондов на ж.-д. транспорте составляет 58,6 %.⁷

По данным того же Минтранса, уже сейчас из-за недостаточного развития дорожной сети экономика страны теряет порядка 1,5 трлн. руб. в год. Если положение не изменится, то к 2015 г. они возрастут до 2 трлн. Для того чтобы привести опорную сеть дорог в нормативное состояние, потребуется вкладывать по 0,5 трлн. руб. в год⁸, и это без учета затрат на содержание и плановый ремонт дорог. Таких расходов бюджет не выдержит. Вот почему для развития и поддержания транспортной системы нужен стабильный внебюджетный источник финансирования, тем более что к объемам и организации госфинансирования имеется ряд обоснованных системных и неустраняемых претензий: отсутствие гарантий исполнения финансовых обязательств со стороны государства, негибкое перераспределение бюджетных средств, систематические задержки в бюджетном финансировании, его высокие административные издержки, практика освоения бюджета в конце отчетного периода и т. д.

Инициативы Минтранса РФ

Государственная политика в сфере транспорта формируется в соответствии с задачами, поставленными Президентом и Правительством РФ, и целями, обозначенными стратегическими документами Министерства транспорта - Транспортной стратегией Российской Федерации до 2020 года, Стратегией развития транспорта на период до 2010 года и скорректированной Федеральной целевой программой "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)".

В разработанной в Минтрансе РФ Транспортной стратегии России на период до 2020 года сформулированы пять стратегических целей: "связность": развитие современной, развитой и эффективной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение движения потоков пассажиров, товародвижения, снижение транспортных издержек в экономике; "мобильность": повышение доступности услуг транспортного комплекса для населения; "транзит и экспорт": повышение конкурентоспособности транспортной системы России и реализация транзитного потенциала страны; "безопасность": повышение

⁶ Михеев О.Л. Финансовые и правовые проблемы частно-государственного партнерства. — М.: Анкил, 2008. 56 с. С. 20-21

⁷ Цветков В.А., Медков А.А. Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры // Ж-л экон. теории. 2008. № 1.

⁸ Эти и вышеприведенные данные взяты из выступлений представителей Института регионального развития

комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы; "инвестиции": улучшение инвестиционного климата и развитие рыночных отношений в транспортном комплексе.

Стратегия указывает: "Доля транспортных затрат в себестоимости продукции в России составляет 15-20% против 7-8% в странах с развитой рыночной экономикой. Наряду с такими объективными факторами, как большие расстояния перевозки и сложные природные условия, это связано с недостаточным уровнем развития системы товародвижения". В Стратегии ГЧП признается перспективным направлением для привлечения негосударственных средств.

Стратегия предусматривает за период до 2020 года общие инвестиции в объеме около 13,8 трлн. руб., из них ОАО «РЖД» обеспечит почти 5,3 трлн. руб., из федерального бюджета требуется выделить 2,7 трлн. руб., из региональных – 642 млрд. руб., а остальное приходится на средства, привлекаемые на основе ГЧП.

Как уже упоминалось, в ФЦП по развитию транспортной инфраструктуры (утверждена в мае 2008 г.) предусмотрено, что большую часть средств на самую масштабную инфраструктурную программу страны дадут частные инвесторы. Частные инвестиции в транспортные проекты предполагается довести до 4 — 5% ВВП, а пропорции государственного и частного финансирования — приблизить к 35:65.

Для реализации Стратегии Минтранс РФ был создан экспертный совет по развитию ГЧП, в который вошли эксперты, представляющие различные бизнес-ассоциации и союзы. Министр транспорта является заместителем председателя Правительственной Комиссии, а заместитель Министра транспорта - заместителем председателя Инвестиционной Комиссии по Инвестиционному Фонду.

В Минтрансе проведена большая работа по разработке механизмов финансирования инфраструктурных проектов. Подписано соглашение, по которому Внешэкономбанк России выступает инвестиционным консультантом Минтранса в части реализации крупных инфраструктурных проектов на основе ГЧП; организовали специальную образовательную программу на базе Московского института инженеров транспорта для подготовки специалистов по концессиям на транспорте; сформировали Экспертный совет по развитию государственно-частного партнерства. В рамках стратегических целей Министерством транспорта определен ряд приоритетных проектов в области развития транспортной инфраструктуры, в частности, проекты строительства платных автодорог и высокоскоростных железнодорожных магистралей, создание национальной сети современных аэропортов - хабов и другие проекты с высокой инновационной компонентой.

ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» предусматривает в целях расширения финансовой базы строительства и реконструкции, образования дополнительных источников средств для госсектора отрасли реализацию ряда

инвестиционных проектов с использованием механизмов ГЧП. К таким проектам отнесены развитие объектов инфраструктуры воздушного транспорта в аэропортах объектов наземной инфраструктуры в аэропортах Омск (Федоровка), Домодедово, Толмачево, Норильск и Внуково, строительство высокоскоростной автомагистрали Москва — Санкт-Петербург, развитие Московского транспортного узла, включающего строительство ЦКАД и создание современной транспортно-логистической инфраструктуры Московского региона. ФЦП содержит подпрограмму «Развитие экспорта транспортных услуг», которая предусматривает реализацию масштабных комплексных инвестпроектов на условиях ГЧП с применением кредитных, лизинговых и концессионных схем привлечения финансовых ресурсов.⁹

Основные объекты, формы, типы ГЧП на транспорте

Основные типы объектов ГЧП: на железной дороге - управление и содержание участков сети железных дорог, выполнение определенного вида перевозок на сети, принадлежащей государству, управление и содержание терминальных объектов (вокзалы, грузовые терминалы и т.д.), а также комплексная эксплуатация отдельных участков железных дорог; в аэропортовом бизнесе - строительство или модернизация, управление и содержание взлетно-посадочных полос, аэродромных объектов или аэропортовых комплексов, комплексное развитие и управление в аэропортах, а также создание сети высокотехнологических пересадочных узлов (хабов).

Основные формы ГЧП на транспорте: концессии в сфере платных автодорог, железнодорожных объектов, морских и речных портов, аэропортов, ледокольного флота, приграничных пунктов пропуска; стимулирование инвестиционной активности самих транспортных предприятий; привлечение грузоотправителей или пользователей инфраструктуры в проекты по модернизации отдельных ее объектов.

Наиболее приемлемой и распространенной формой ГЧП на транспорте выступают концессии. Из 68 стран, применяющих инструмент концессий в мире, 24 использовали его, в т.ч., на транспорте.¹⁰ Для бизнеса, заинтересованного в строительстве и эксплуатации инфраструктуры, форма концессии целесообразна и с точки зрения скорости запуска проектов в действие. В рамках Транспортной стратегии РФ определены объекты транспортной инфраструктуры, где будет применяться инструмент концессий на морском транспорте – это инфраструктура морских портов. Помимо концессий, на транспорте получили развитие иные формы ЧГП¹¹: софинансирование в различных формах научно-исследовательских и других видов инвестпроектов на доконкурентной стадии;

⁹ См. в: Николаев А.И., Бочков С.О. ГЧП как инструмент инвестиционной политики // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2007. № 1-2 (30-31).

¹⁰ Калашник Н.Е. Цит. соч.

¹¹ Там же.

софинансирование ранних стадий коммерциализации проектов («посевное», венчурное финансирование); создание совместных исследовательских центров в областях компетенции государства (безопасность транспорта, экология развития транспорта, равная доступность транспортных услуг на всей территории России). Развитие центров будет способствовать четкому разделению доходов и потерь между бизнесом и государством; создание территориальных отраслевых кластеров, в которых представлены все виды транспорта.

Перспективная форма ГЧП в сфере транспорта - доверительное управление. Так, в феврале 2009 г. ОАО "РЖД" передало имущество Курского вокзала Москвы в доверительное управление сроком на 5 лет компании «БФМ — Курский вокзал», входящей в группу компаний «Mirax Group». Управляющая компания обязана обеспечить эффективное управление имуществом, результатом которого будет увеличение дохода компании, расширение спектра и повышение уровня оказываемых услуг пассажирам и посетителям вокзала. Система привлечения профессионалов на коммерческой основе к управлению подобной инфраструктурой впервые реализуется в системе РЖД, но в случае удачи имеет шансы на широкое распространение¹².

Зарубежный опыт

В ряде восточноевропейских стран в конце 1990 - начале 2000-х гг. активно реализуются на основе структурного содействия со стороны ЕС проекты по привлечению частных инвестиций в расширение сети автомагистралей, модернизацию портов и аэропортов. Пример эффективного проекта ГЧП - расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве. Был сформирован консорциум (генеральный подрядчик - "Хохтиф эйрпорт ГмБХ"), в который на правах партнеров вошли малые и средние предприятия Польши и Германии. Частное финансирование обеспечивал консорциум банков во главе с АО "Ситибанк". Получателем кредитов и государственным партнером проекта выступало агентство "Польские аэропорты PPL". Стоимость проекта составила 153,4 млн. евро, до 80% его финансирования (по модели cash-flow) пришлось на частную сторону. Государственная польская авиакомпания LOT была включена в частное кредитное соглашение об обеспечении гарантий и в соглашение об использовании аэропорта. В дальнейшем генподрядчик принял участие в проектах реконструкции на принципах ГЧП аэропортов городов Дюссельдорфа, Гамбурга и Сиднея.

Удачной моделью эффективного сочетания интересов публичного и частного партнеров стал проект реконструкции крупнейшего аэропорта Германии во Франкфурте-на-Майне. Проект включал первоначальную эмиссию акций, 29% которых были проданы на

¹² См.: Михеев О.Л. Цит. соч. С. 20-21

фондовой бирже (аналог "народных IPO"). Держателями остальных акций стали земля Гессен (32,1%), город Франкфурт (20,5%) и государство (18,4%). Сформированное таким образом АО "Фрапорт" намеренно сохранило контроль публичных инвесторов. При этом АО является "частным" акционером других германских аэропортов, то есть "частная" сторона партнерств в них представлена структурой с преимущественно государственным участием.¹³

Интересным опытом явился проект платной кольцевой автодороги в Афинах.¹⁴ Автодорога длиной 65 км и стоимостью 2,040 млн. евро соединила западную и северо-восточную части Афин и аэропорт. Между объявлением тендера (август 1994 г.) и завершением строительства и началом эксплуатации (декабрь 2003 г.) прошло чуть более 9 лет. Соотношение частного и государственного финансирования - 34:66. Долговое финансирование предоставили Европейский инвестиционный банк (45%) и коммерческие банки (7%). Первоначально в состав акционеров входили 14 компаний. Сейчас акционерами являются 4 группы, возникшие в результате нескольких слияний и приобретений. В число строительных компаний входили 14 вышеупомянутых спонсоров.

Раздаются призывы к распространению идеологии ГЧП, например, в индийской транспортной системе¹⁵. Она вся в настоящее время осуществляет ежегодно перевозку около 2,8 млрд. т грузов, из которых 30%, или 833 млн. т, перевезли индийские железные дороги. Прогнозы роста доли грузов, перевозимых ж.д. путем, с 30 до 40% и роста общего грузооборота до 5.2 млрд. т за ближайшие 5 лет делают насущно необходимым нахождение процедур и форм ГЧП для финансирования быстрорастущих инфраструктурных потребностей экономики в секторе ж.-д. транспорта. Подчеркивается, что в индийских условиях ГЧП-инициативы более благоприятны для транспортной отрасли и экономики в целом, чем идеи безусловной приватизации железнодорожного сектора.

Общие достижения

Из 7 инвестиционных ГЧП-проектов, утвержденных Правительством РФ, 4 относились к сфере транспорта (см. Табл. 1).

Таблица 1. Инвестиционные ГЧП-проекты в сфере транспорта, утвержденные Правительством РФ по состоянию на 1 января 2008 г.

Наименование инвестиционного проекта	Срок реализации,	Стоимость проекта, млрд. долл.
---	-------------------------	---------------------------------------

¹³ Public Private Partnership: Ein Leitfaden für Öffentliche Verwaltung und Unternehmer; Дерябина М. Цит. соч.

¹⁴ Соловей А. Цит. соч.

¹⁵ См., напр.: Mittal, A.S. PPP in rail space is a win-win situation for all // The Economic Times. 2009. 5 Oct.

	годы	Всего	Инвестиционный фонд
Строительство Орловского тоннеля под рекой Невой в г. Санкт-Петербурге	2005–2010	1,0	0,3
Строительство нового выхода на МКАД федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва–Минск	2007–2009	0,7	0,4
Строительство платной скоростной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» (ЗСД) в Санкт-Петербурге	2004–2010	3,2	1,1
Строительство скоростной автомагистрали Москва–Санкт-Петербург на участке 15–58 км	2006–2010	2,1	1,0
Итого:	.	7,0	2,8

Из одобренных в 2007 году Правительственной комиссией 11 других крупных промышленно-инфраструктурных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Инвестфонда, целый ряд был в сфере транспорта: строительство железнодорожной линии Кызыл–Курагино, строительство многопрофильного перегрузочного комплекса Юг-2 в морском торговом порту Усть-Луга, Урал Промышленный – Урал Полярный (строительство ж.-д. ветви, автодороги, мощных электростанций и ЛЭП), строительство скоростной автодороги Москва–Санкт-Петербург на участке 58–684 км, разработка проектной документации строительства с последующей эксплуатацией на платной основе ЦКАД в Московской области и др. Это проекты, которые частично будут финансироваться из Инвестиционного фонда.

Отдельные подвиды транспортных услуг¹⁶

Рынок *железнодорожных услуг* функционирует с участием государственных органов, государственных и частных компаний, а теперь и партнерских структур. В результате преобразований структуры финансирования железнодорожного транспорта, с 1999 г. оно происходило в основном из средств МПС, а затем ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») и частных компаний. Отдельные случаи строительства железнодорожной инфраструктуры на принципах ГЧП встречались задолго до образования Инвестфонда.

Вот некоторые примеры ГЧП на железнодорожном транспорте:¹⁷ ОАО «Золотое звено», ОАО «Акционерная компания «Железные дороги Якутии», ОАО "Ямальская

¹⁶ Здесь и далее мы используем Доклад заместителя Министра транспорта Александра Мишарина "Государственная политика развития транспорта: инвестиции в инфраструктуру" на международном семинаре "Государственно-частное партнерство в России: проблемы и решения", состоявшемся 6 апреля 2006 г.

¹⁷ Цветков В.А. , Медков А.А. Цит. соч.

железнодорожная компания", Транспортный проект «Урал промышленный – Урал полярный», строительство железных дорог Кызыл – Курагино, Нарын – Лугокан, Могзон – Озерная – Хиагда – Новый Уоян (Республика Бурятия), строительство транспортной инфраструктуры (железная дорога и два трубопровода) для нефтеперерабатывающего и нефтехимического комплекса в Нижнекамске (Татарстан), железнодорожный проект «Белкомур» (Белое море – Коми – Урал), проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», строительство Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань, проект комплексного развития Мурманского транспортного узла (МТУ), строительство скоростной железной дороги Санкт-Петербург - Бусловская и другие проекты.

В области *автотранспорта* Минтрансом был подготовлен и включен в подпрограмму "Автомобильные дороги" ФЦП "Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)" дополнительный раздел "Государственно-частное партнерство при строительстве автомобильных дорог и объектов дорожной инфраструктуры", в котором нашли отражение первоочередные объекты, на которых до 2013 года должен быть введен платный проезд. Минтрансом во взаимодействии с Минэкономразвития, а также ведущими мировыми консалтинговыми компаниями была разработана комплексная концепция организационно-правовой и финансовой модели управления на платных автомобильных дорогах.

Наиболее крупным и национально значимым является проект создания новой скоростной автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург (от МКАД до КАД Санкт-Петербурга). Второй крупный проект - платная автомагистраль Западный Скоростной Диаметр в Санкт-Петербурге. ЗСД непосредственно примыкает к трассе КАД вокруг Санкт-Петербурга и обеспечивает связи морского порта с 13 федеральными и территориальными дорогами от Санкт-Петербурга в направлении соседних стран и регионов России. Еще один проект - Перспективная автомагистраль "Центральная кольцевая автомобильная дорога (ЦКАД) Московской области". Основные цели инвестпроекта: повышение мощности и улучшение качества поперечных транспортных связей в пределах Московской области; кардинальное улучшение транспортного обслуживания населения и бизнеса в регионе; оптимизация грузовых и пассажирских потоков, снижение стоимости перевозок.

Интересные проекты строительства платных автодорог: выход с МКАД на трассу Москва - Минск с обходом города Одинцова (17,2 млрд. руб), строительство проектируемой платной дороги Краснодар - Абинск - Кабардинка (Новороссийск) в Краснодарском крае длиной 147 км (117,5 млрд. руб). В планах Росавтодора заключение подобных контрактов на

строительство дорог в направлении транспортного коридора Север - Юг.¹⁸

В области развития *гражданской авиации* следует выделить проекты по развитию Московского авиаузла по принципу хаба, прежде всего аэропорта Шереметьево; организацию на базе аэропортов "Кольцово" (Екатеринбург) и Емельяново (Красноярск) крупных транспортно-логистических узлов.¹⁹ Организация хабов на базе аэропортов с нашей точки зрения позволит обеспечить эффективное взаимодействие всех видов транспорта и хозяйствующих субъектов, выполняющих операции по организации и обслуживанию международных, внутрироссийских и региональных пассажирских и грузовых перевозок.

Реализация таких проектов предусматривает: реконструкцию аэродрома и аэровокзального комплекса; внедрение современных технологий по обслуживанию пассажиров и авиаперевозчиков; развитие географии и частоты полетов с использованием технологий трансфертных перевозок; развитие инфраструктуры перевозок: гостинично - деловой комплекс, бортовое питание, общественное питание и торговля; развитие грузовых перевозок; развитие системы наземного транспорта.

В области развития *морского и речного транспорта* наиболее значимыми ГЧП-проектами являются проекты развития порта Усть-Луга, Мурманского и Новороссийского транспортных узлов. А ФГУП "Росморпорт" активно привлекает средства инвесторов по схеме ВТО в проекты создания и реконструкции гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности, в дноуглубительные работы.

В сфере *внутренних водных путей* рассматривается 3 первоочередных проекта: строительство II нитки шлюза Кочетовского гидроузла; создание низконапорного гидроузла на р. Волга, совмещенного с мостовым переходом на автодорожном маршруте Н.Новгород-Киров; реконструкция объектов, способствующих повышению пропускной способности "Волго-Балта".

Более полная информация по ГЧП-проектам в области транспорта содержится в разработанной специалистами Минтранса принципиально новой подпрограмме "Развитие

¹⁸ Несколько слов о развитии ситуации по ряду упомянутых проектов. В октябре 2008 г. в Санкт-Петербурге был открыт первый участок ЗСД, единственным концедентом которого осталось правительство Санкт-Петербурга, а концессионером выступает контролируемая "Базэллом" и "Трансстроем" компания "ЗСД "Невский меридиан"". Северо-Западная концессионная компания, сформированная европейскими компаниями во главе с Vinci и Eurovia, победила в конкурсе на концессионное управление участком автодороги Москва— Санкт-Петербург (15-58 км), а управляющая газпромовскими пенсионными деньгами УК "Лидер" вместе с консорциумом "Главная дорога" стала концессионером участка нового выхода на МКАД с автотрассы М1 Москва—Минск. (См.: Дранкина Е. Александр Баженов: ГЧП — это не складчина и не благотворительность // Коммерсантъ-Деньги. 2008. 10 ноября.)

¹⁹ Реконструкция екатеринбургского аэропорта Кольцово считается одним из наиболее удачных проектов ГЧП сегодняшней России. Стратегический инвестор - Группа компаний «РЕНОВА». Общий размер инвестиций может достигнуть 100-150 млн. долларов.

экспорта транспортных услуг" в составе Федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)".

Активность регионов

Санкт-Петербург является в России одним из лидеров²⁰ по применению механизма ГЧП на транспорте. Наиболее значимые проекты ГЧП (помимо уже упомянутых Западного скоростного диаметра и Орловского тоннеля): Надземный экспресс: организация перевозок населения с использованием технологии легкого рельсового транспорта (протяженность ветки – порядка 30 км, стоимость проекта превышает 1 млрд. евро); возрождение системы водного транспорта на Неве и Балтике: создание необходимой инфраструктуры и флота из 80 речных и малых морских судов для организации водных пассажирских перевозок; реконструкция и развитие аэропорта «Пулково»: модернизация существующего аэропортового комплекса и строительство нового современного терминала²¹.

Финансовый кризис, разумеется, сказался на сроках реализации ГЧП-проектов. Из-за сложностей с кредитными и инвестиционными ресурсами, по доступной нам на момент написания данной работы информации, происходит удлинение сроков по таким ГЧП-проектам, как ЗСД, Надземный экспресс и Орловский тоннель (два последних проекта были перенесены на 2011 год). Есть, правда, и "светлое пятно": в ноябре 2009 г. состоялось

²⁰ Северная столица - ветеран российского ГЧП. Первым ГЧП в России считаются Юго-Западные очистные сооружения Санкт-Петербурга. Проект был согласован властями РФ, Финляндии и Швеции еще в 1986 г., но из-за отсутствия госфинансирования был остановлен. Он воскрес в 2002 г. как 12-летний ГЧП-контракт по модели ВЛТ. Крупнейшие в России ГЧП-проекты, не только в сфере транспорта, реализуются здесь: так, правительство города разработало ТЭО 30-летнего ГЧП-проекта по возведению и эксплуатации в городе завода по переработке отходов мощностью около 400,000 тонн в год и провело Roadshow в Лондоне 26 октября 2009 г. для заинтересованных сторон.

²¹ Уникальность последнего проекта в том, что реализация данного проекта должна проходить без приостановления деятельности модернизируемого аэропорта и с поэтапным увеличением пропускной способности данного пассажирского узла вплоть до достижения планового пассажиропотока на уровне международного пересадочного узла.

16 апреля 2008 года Правительство Санкт-Петербурга приняло постановление №393 «О заключении соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково», содержащее конкурсную документацию для проведения Конкурса.

Проект развития аэропорта «Пулково» имеет ряд специфических особенностей:

- кроме государства и частного инвестора в соглашение будет вовлечено третье лицо - действующий оператор аэропорта - ОАО «Аэропорт «Пулково»;
- часть объектов инфраструктуры аэропорта (здания и сооружения) находится в частной собственности и принадлежит ОАО «Аэропорт «Пулково»;
- реализация проекта происходит не с чистого листа, а базируется на передаче к частному инвестору действующего бизнеса;
- невозможность остановки деятельности аэропорта на период передачи полномочий от действующего оператора к победителю конкурса.

Международный конкурс на реализацию проекта по развитию международного аэропорта Пулково был объявлен весной 2008 года, заявки на участие в конкурсе принимались Правительством Санкт-Петербурга до конца июля 2008 года.

Победитель конкурса должен будет инвестировать около 1 млрд. евро в комплексную реконструкцию самого аэропорта «Пулково» и модернизацию аэродромной инфраструктуры. Взамен он на 30 лет получит в управление имущественный комплекс аэропорта. Как результат данного сотрудничества Санкт-Петербург, в свою очередь, получит динамически развивающийся международный транспортный узел и транзитный пункт к северной и восточной частям Европы и России. (См. подробнее в: Греф Г.О. Цит. соч. С. 10-11.)

подписание соглашения по реконструкции аэропорта Пулково (победитель тендера - компания Fraport вместе с банком ВТБ, 30-летний ГЧП-проект по модели ВООТ). Некоторые эксперты даже считают Пулково "по-видимому, единственным проектом ГЧП, кажется, способным генерировать доходы и обеспечивать свою экономическую жизнеспособность в современных условиях".²²

Ограничения и сдерживающие факторы

В качестве сдерживающих факторов развития ГЧП в транспортной системе России отмечается: отсутствие механизмов оценки, одобрения и контроля осуществления соглашений; отсутствие органов, уполномоченных на выполнение указанных функций на межведомственном уровне; невозможность реализации принципа "одного окна" при заключении соглашений; ограничения на привлечение частного капитала, налагаемые законодательным разрешением ГЧП только в форме аренды и подряда; ограниченность средств российских инвесторов; неразвитость финансовых рынков и банковских ресурсов; проектирование масштабных концессионных проектов без учета реалий урбанистического развития; непрозрачность и информационная закрытость проектов (стоимость 1 км автомагистрали в двух разных ГЧП-проектах может отличаться на порядок!), отсутствие единой национальной транспортно-логистической стратегии; неурегулированность земельных отношений, прежде всего, в части резервирования и изъятия земель, а также порой пассивная позиция государства как основной стороны ГЧП, что особенно непродуктивно в условиях отсутствия инструмента, регулирующего отношения компаний внутри консорциума.

Исследователи замечают и специфические риски концессионных проектов. Так, для ГЧП-проектов на железных дорогах "главным ограничивающим фактором является (...) позиция государственной компании в сфере железнодорожных перевозок – ОАО «РЖД». Строительство новых веток может вступать в противоречие с интересами ОАО «РЖД». Частные железные дороги промышленного пользования осуществляют безубыточные грузовые перевозки, лишая тем самым государственного перевозчика высокодоходной грузовой базы".²³ Те же ученые, замечая, что "инициатива в реализации проектов ГЧП, как правило, идет от крупных государственных и частных компаний, а также связанных с ними властей регионов", предостерегают: "ГЧП может стать одной из форм рентоориентированного поведения, легализации коррупции и коммерциализации власти".

²² Drapak, P., Reznichenko, N. Despite crisis, positive outlook for PPPs in Russia // Private Sector Development Blog. 2009. Sept. 21.

²³ Цветков В.А. , Медков А.А. Цит. соч.

В качестве специфических для транспортной отрасли решений этого комплекса проблем предлагается, в частности, скорейшее создание условий для конкурентной среды на транспорте, комплексное решение вопросов финансирования инвестиционной деятельности на транспорте, проработка возможности введения особых режимов налогового регулирования²⁴ и другие меры. Однако существует и ряд решений, общих для ГЧП независимо от отрасли, находящихся в русле мер и инструментов государственной поддержки.

²⁴ См. подробнее в: Самарина Т.П. Транспортный комплекс России: современное состояние и проблемы законодательного обеспечения // Экономика России: проблемы ускорения экономического роста/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 29.