



Журнал «Мир дорог»
и ОАО «ДСК «Автобан»
представляют совместный проект

«ГЧП в дорожно-строительной отрасли: трудности роста»

Реализация проектов развития автомобильных дорог на основе механизмов государственно-частного партнерства в России сталкивается с определенными трудностями. В чём корень возникающих проблем? Каковы пути преодоления «трудностей роста»? В обсуждении темы приняли участие ведущие специалисты, представляющие органы власти, научное сообщество и дорожно-строительную отрасль.

РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ как залог инвестиционной привлекательности региона

Ни для кого не секрет, что фактическое состояние дорожной сети в России до сих пор не соответствует нормативным требованиям, в том числе с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения, что особенно актуально для автомобильных дорог регионального и местного значения.



Еще в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года было отмечено, что нормативным требованиям соответствует лишь около 38 процентов автомобильных дорог федерального значения, а из-за отсутствия дорог с твердым покрытием более 10 процентов населения в весенний и осенний периоды остаются отрезанными от сети дорог общего пользования. Существенно ниже качество дорожной сети в субъектах Российской Федера-

ции и муниципалитетах, что обусловлено многолетним недофинансированием расходов по ремонту и содержанию автомобильных дорог, а также благоустройству дорожных объектов. Из-за низкой степени развития дорожной сети регионы не могут обеспечить высокую инвестиционную привлекательность для бизнеса. Отсутствие инфраструктуры приводит к дополнительным транзакционным издержкам, отсюда и снижение конкурентоспособности отечественной продукции.

Традиционную форму реализации инфраструктурных проектов по строительству автомобильных дорог представляет собой государственные закупки. В этом случае подрядчик обязуется создать определенный объект инфраструктуры для государственного заказчика, а заказчик обязуется принять объект и оплатить работы. Между тем, в условиях ограниченности бюджетных ресурсов недостаток средств на строительство автомобильных дорог является ощутимым. Убежден, что

решать эту проблему необходимо за счет привлечения частных инвестиций в такие инфраструктурные проекты с помощью механизмов государственно-частного партнерства (далее — ГЧП).

В Бюджетном Послании Президента РФ год назад отмечалось, что один из основных источников развития российской экономики является ГЧП. Учитывая низкую эффективность государственных закупок, ГЧП позволяет значительно повысить качество инвестирования в инфраструктуру. Передавая в частные руки ответственность за создание и эксплуатацию объекта, строительство которого осуществляется в рамках проекта ГЧП, создаются условия для наиболее эффективного использования бюджетных средств. В Российской практике механизмы ГЧП применяются достаточно давно. Так, еще в 2005 году был принят закон «О концессионных соглашениях». В ряде регионов есть свои нормативно-правовые акты в сфере ГЧП. Стадию апробации ГЧП в России уже прошло. На начало 2014 года на разных стадиях реализации находится 131 проект ГЧП. Из них 70 проектов - концессионные соглашения, 46 - соглашения на основе регионального законодательства, 15 — иные формы, в том числе контракты жизненного цикла.

С помощью концессионных соглашений, а также благодаря региональным законам, уже был реализован ряд крупных проектов. Например, в рамках проекта «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге была построена дорога протяженностью 46,6 км с 14 транспортными развязками и средней шириной 6-8 полос. Еще один крупный проект в сфере дорожного строительства - это скоростная автомагистраль Москва — Санкт-Петербург. Ее строительство осуществляется в рамках концессионного соглашения. В итоге протяженность трассы должна составить 684 км с 36 равноуровневыми транспортными развязками. Добраться на автомобиле из Северной Столицы в Москву можно будет менее чем за 5 часов.

В «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года» предполагается довольно масштабная программа развития дорожной сети. Важнейшая роль для реализации проектов в сфере дорожного строительства отводится механизмам ГЧП. Однако, регионы на практике не столь активно используют механизмы государственно-частного партнерства. Вместе с тем руководству регионов необходимо мыслить стратегически. Прокладывая дороги сегодня, мы обеспечиваем инвестиции завтра. Это не только платные автодороги, ско-

ростные трассы, но и транспортные узлы, мостовые переходы, создание которых позволит улучшить доступность и связность транспортной сети. Поэтому к механизмам ГЧП необходим пристальный взгляд на всех уровнях, начиная с муниципального и заканчивая федеральным.

С помощью механизмов ГЧП также целесообразно строить автомобильные дороги, проезд по которым не является платным. При этом регионам и муниципалитетам не следует отказываться от обязательства по возмещению частному партнеру расходов на строительство. Возможность такого возмещения уже предусмотрена Федеральным законом «О концессионных соглашениях». В дальнейшем за счет развития прилегающих к дороге территорий может быть обеспечен значительный рост экономики и налогооблагаемой базы региона.

Показателен успешный опыт Калужской области. Обеспечив строительство высокоразвитой дорожной инфраструктуры, регион смог привлечь инвестиции со стороны компаний с международным именем.

Так, в 2002 году была введена в эксплуатацию соединительная дорога обхода города Калуги по следующему маршруту: автодорога Калуга-Тула-новый мост-Киевка-существующая дорога Калуга-Малоярославец-поселок Юбилейный, автомагистраль Москва — Киев. Общая протяженность маршрута, выполненного по 1Б технической категории — 42,17 км. Общая длина восьми транспортных развязок — 3 км, длина моста через реку Ока — 600 м. Решения о создании технопарка «Грabcево» (2006 год) и о строительстве на его территории заводов Volkswagen, Skoda, Berlin-Chemie и других во многом было обусловлено именно наличием на момент их принятия указанной дороги.

Благодаря промышленным объектам на территории технопарка «Грabcево» уже сейчас бюджет Калужской области дополнительно получил 10,5 млрд рублей за счет налоговых поступлений в период с 2009 по август 2014 года. Эта сумма могла бы быть больше. Размер налоговых льгот, которые были предоставлены бизнесу — 3 млрд рублей. При этом стоимость строительства дороги со всеми развязками и мостом в ценах на 1 января 2014 года составила 12 млрд рублей.

Опыт Калуги показал, что строительство высокоразвитой дорожной сети окупается регионом в течение нескольких лет за счет налоговых поступлений от реализации крупных инвестиционных проектов на прилегающей к дорогам территории. В случае, если бы указанная дорога была построена в рамках проекта ГЧП с обязательствами

региона перечислять частному партнеру определенную плату, расходы региона могли бы быть покрыты новыми налоговыми поступлениями в течение достаточно короткого времени.

Использование регионами механизмов ГЧП для реализации инфраструктурных проектов в сфере дорожной деятельности может позволить региону уже сейчас при отсутствии необходимого количества средств в бюджете обеспечить строительство развитой дорожной сети.

Сегодня существует ряд проблем в нормативно-правовом регулировании института ГЧП, которые не позволяют эффективно использовать его инструменты. В частности, необходимо обеспечить четкое распределение прав и обязанностей между всеми сторонами соглашения, дать участникам проектов понятный инструментарий, который позволит внедрять новые технологии строительства, реконструкции и содержания транспортной инфраструктуры, обеспечить подготовку квалифицированных кадров для работы с проектами ГЧП.

Также необходимо организовать системную работу с проектами ГЧП. Отсутствие органа или организации, осуществляющих сопровождение проектов, ведение их статистики, обобщение лучших практик сильно тормозит использование механизмов ГЧП, а как следствие и развитие транспортной системы.

Кроме того, представляется весьма важным обеспечение профессиональной подготовки специалистов, в совершенстве владеющих технико-экономическим комплексом инструментария ГЧП.

В Государственной Думе сейчас готовится к рассмотрению ко второму чтению законопроект об основах ГЧП в Российской Федерации, внесенный Правительством РФ еще в марте 2013 года. Многие из указанных выше проблем будут решены с его принятием. Рассмотрение законопроекта во втором и третьем чтениях запланировано в осеннюю сессию 2014 года.

Убежден, что с его принятием регионы получат более широкий спектр возможностей для реализации инфраструктурных ГЧП-проектов, а значит, и новые возможности для привлечения инвестиций. ■

*М.Л. Шакум,
первый заместитель
руководителя фракции
ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной
Думе РФ, первый заместитель
председателя Комитета Государственной
Думы РФ по земельным
отношениям и строительству*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ДОРОЖНОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

В Российской Федерации, вследствие бюджетной необеспеченности ряда регионов, невозможно осуществить финансирование проектов дорожного строительства полностью за счет федеральных и региональных средств. Так, в программе «Развитие транспортной системы России на 2010-2015 годы» на строительство автомобильных дорог и искусственных сооружений планируется выделить 4341,93 млрд. руб., в том числе привлечение из внебюджетных источников составит 692,1 млрд. рублей. [1]

Действующая нормативно-правовая база ограничивает условия для финансирования инфраструктурных проектов за счет привлечения средств частных инвесторов с применением государственно-частного партнерства (далее ГЧП). Несмотря на то, что в мировой практике активно используются семь основных форм соглашений о государственно-частном партнерстве (Табл. 1), Российское законодательство регулирует в отношении строительства автомобильных дорог только три модели (Табл. 2):

- ♦ модель на основе операторского контракта (в функции частного партнера входят только аренда и эксплуатация автомобильной дороги);
- ♦ модель на основе концессионного соглашения (частный партнер выполняет работы по схеме строительство — передача — аренда — эксплуатация);
- ♦ модель на основе контракта жизненного цикла (далее КЖЦ), предусматривает работу по схеме: проектирование — строительство — передача — аренда — эксплуатация).

Операторские контракты применяются в том случае, если автомобильная дорога построена или реконструирована, однако, необходим инвестор для создания дополнительных элементов дорожной инфраструктуры (например, системы взимания платы за проезд, информационной транспортной системы). После создания инфраструктуры инвестор осуществляет сбор платы с пользователей автомобильной дороги в пользу государственного заказчика. Источником финансирования затрат на стадии эксплуатации является эксплуатационный платеж инвестору со стороны государственного партнера. Возврат инвестиций, вложенных частным партнером, осуществляется поэтапно в течение оговоренного в соглашении

срока возврата инвестиций в соответствии с согласованной нормой доходности. Срок действия операторского контракта составляет от 8 до 10 лет. По концессионному соглашению, применительно к автомобильным дорогам, одна из сторон (концессионер) обязуется за свой счет построить дорожный объект, право собственности на который принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту) и осуществлять его эксплуатацию до окончания срока действия соглашения. При этом обязательным условием

соглашения будет возврат вложенных денежных средств за счет платной эксплуатации или иных способов. Целесообразность применения концессионного соглашения при реализации проектов ГЧП определяется следующими преимуществами:

- ♦ проработанность правового режима на основе Федерального Закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях в Российской Федерации», определяющего порядок заключения и исполнения концессионных соглашений; [2]

ТАБЛИЦА 1. ОСНОВНЫЕ ТИПЫ ГЧП, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКЕ

Тип ГЧП	Принцип действия
BOT Build, Operate, Transfer (Построй-Управляй-Передай)	Концессионный механизм: создание, право пользования (без права собственности) в течение срока соглашения и передача государству.
BOOT Build, Own, Operate, Transfer (Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично вышесказанному, но право собственности на время действия контракта принадлежит частному партнеру
BTO Build, Transfer, Operate (Построй-Передай-Управляй)	Аналогично п. 1, только объект передается государству сразу после строительства. Частный партнер обслуживает объект в течение срока действия соглашения, а публичный возмещает затраты регулярными платежами (контракт жизненного цикла).
BOO Build, Own, Operate (Построй-Владей-Управляй)	Аналогично п. 2, но по истечении срока соглашения объект остается в собственности частного партнера.
BOMT Build, Operate, Maintain, Transfer (Построй-Управляй-Поддерживай-Передай)	Акцент на поддержке жизнеспособности и обслуживании объекта. Право собственности остается у публичного партнера.
DBOOT Design, Build, Own, Operate, Transfer (Спроектируй-Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично п. 2, но в обязанности частного партнера входит и проектирование объекта соглашения.
DBFO Design, Build, Finance, Operate (Спроектируй-Построй-Финансируй-Управляй)	Акцент на обязанности частного партнера финансировать строительство и мероприятия по обслуживанию. Публичный партнер возмещает издержки регулярными платежами.

ТАБЛИЦА 2. СРАВНЕНИЕ МОДЕЛЕЙ ГЧП, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ДОРОЖНЫХ ПРОЕКТАХ

Виды работ	Операторский контракт	Концессионное соглашение	Контракт жизненного цикла
Проектирование	-	-	+
Строительство	-	+	+
Передача	-	+	+
Аренда	+	+	+
Эксплуатация	+	+	+

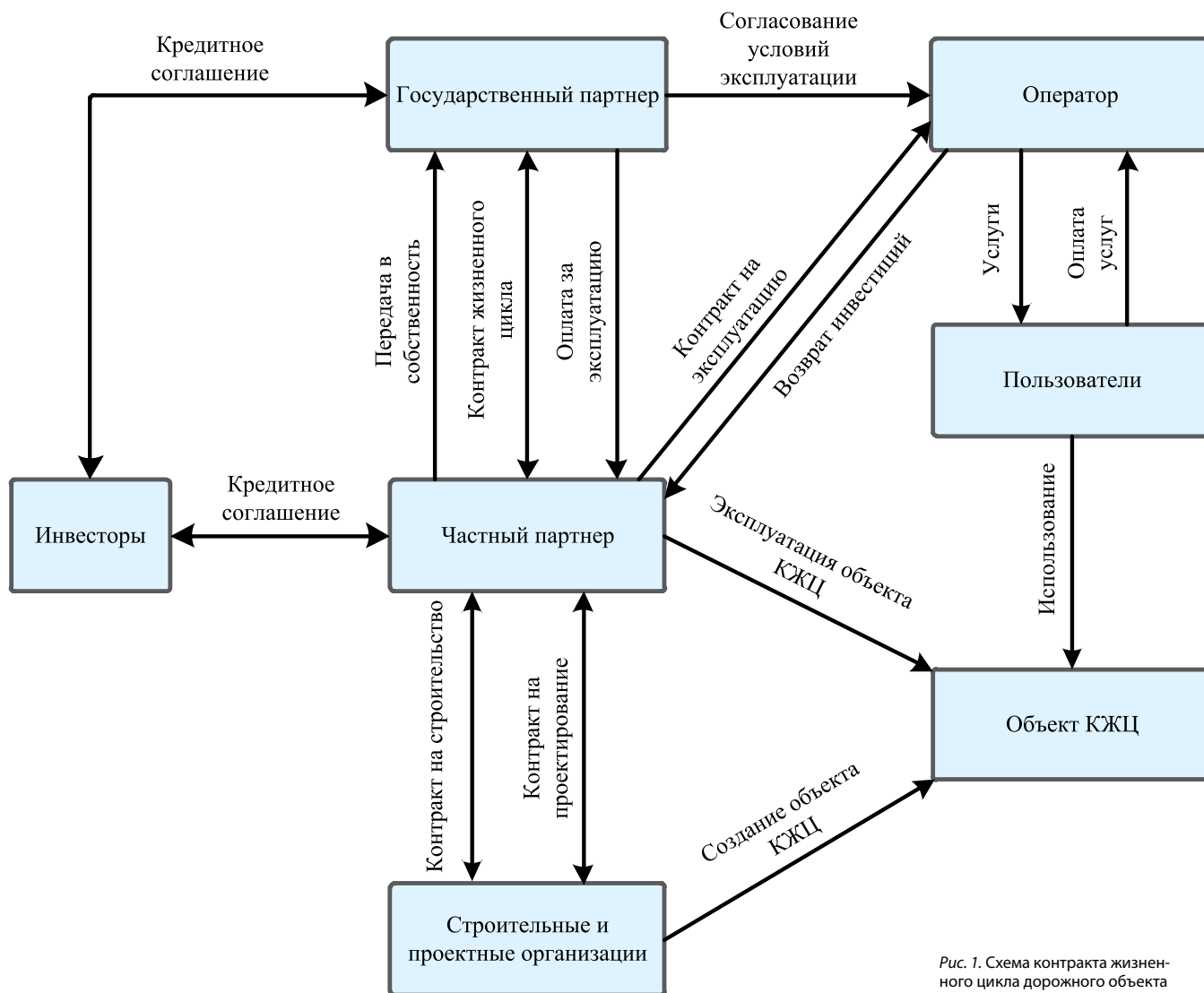


Рис. 1. Схема контракта жизненного цикла дорожного объекта

- ♦ наличие опыта реализации концессионных проектов на федеральном и региональном уровнях;
- ♦ возможность применения механизма государственной поддержки за счет федерального и регионального бюджетов.

Широкому применению ГЧП для транспортного строительства препятствует то, что российское законодательство предусматривает применение ограниченного числа моделей. Это обстоятельство существенно сдерживает более широкое применение внебюджетного финансирования. Процедура использования контракта жизненного цикла предусматривает осуществление частным партнером полного цикла работ по проектированию, строительству автомобильной дороги, ее содержанию и ремонту в течение срока действия контракта до планового капитального ремонта (12-16 лет), а также полное или частичное финансирование проектирования и строительства за счет собственных и заемных средств. В этом случае обязательства исполнителя контракта пред-

усматривают обеспечение соответствия построенной автомобильной дороги заданным транспортно-эксплуатационным показателям в течение всего срока действия контракта жизненного цикла. Практическое применение данной модели ГЧП осуществляется на основе Федерального Закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Преимуществом КЖЦ является то, что в одном контракте объединены несколько этапов жизненного цикла дорожного проекта (проектирование, строительство, эксплуатация). Методический подход, позволяющий осуществлять проектирование, строительство и эксплуатацию автомобильной дороги на основе КЖЦ повышает заинтересованность генподрядной строительной организации в эффективности проектных решений, качестве строительства и применении современных технологий и материалов, так как частному партнеру предстоит нести затраты по эксплуатации построенного объекта. Важно отметить, что в Федеральном Законе от 25.04.2012 № 38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон

№ 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», концессионер не имеет право взимать с иных лиц плату за строительство, реконструкцию и эксплуатацию объекта концессионного соглашения. [3] Такая контрактная схема не применима в отношении платных автомобильных дорог, строительство которых предполагает возмещение инвестиционных затрат за счет взимания платы с пользователей автомобильной дороги. [4] Применение КЖЦ в этом случае возможно только на основе компенсации всех затрат инвестора за счет бюджетных средств. Таким образом, при заключении КЖЦ на таких условиях финансирования единственным источником дохода частного партнера является плата государственного партнера по контракту. Такое обстоятельство снижает эффективность данного метода. Преимущества применения контракта жизненного цикла для государственного партнера можно представить следующим образом:

- ♦ полная ответственность частного партнера за качество проектирования

и строительства, что обеспечивает эффективную эксплуатацию вновь созданного объекта;

- ♦ отсутствие у государственного заказчика риска увеличения стоимости дорожного объекта и срыва сроков строительства;
- ♦ оплата за выполненную работу в рассрочку.

Частному партнеру применение КЖЦ также выгодно по следующим обстоятельствам:

- ♦ возможность получения от государственного партнера крупного заказа на длительный срок;
- ♦ применение эффективных проектных и технических решений при реализации контракта;
- ♦ привлечение внебюджетных средств на период проектирования и строительства на выгодных условиях.

За последние 20 лет механизм привлечения частного капитала в крупные инфраструктурные проекты на основе КЖЦ получил широкое распространение в зарубежных странах. Так, в Европе было заключено контрактов жизненного цикла на 260 миллиардов евро.

При данном способе выгоду получают обе стороны — государство и частный партнер. Государственный партнер (государственный заказчик) получает возможность оплачивать дорожный объект после его строительства в течение срока действия КЖЦ. Так как оплата выполненных работ начинает поступать только после завершения строительства, частный партнер заинтересован в сокращении срока строительства.

Предлагаемая схема контракта жизненного цикла дорожного объекта приведена на рисунке 1.

Размер платы за эксплуатацию рассчитывается по нормативу и не зависит от фактических затрат подрядчика, что стимулирует его качественно выполнять строительные-монтажные работы. После капитального ремонта (через 12-16 лет) заключается новый контракт организацией, проводившей этот ремонт. Такой методический подход повышает ответственность подрядных организаций за качество строительства и капитального ремонта.

При использовании КЖЦ частный партнер получает от государственного заказчика гарантию возврата вложенных средств. Если построена бесплатная автомобильная дорога, то из бюджета возвращаются частному партнеру все затраты на строительство, включая установленную в контракте прибыль инвестора.

Если автомобильную дорогу планируется эксплуатировать на платной

основе, то вложенные средства возвращаются инвестору частично за счет взимания платы за проезд (при недостаточной интенсивности движения), остальное из средств заказчика, чтобы обеспечить частному партнеру средства, необходимые для эксплуатации дорожного объекта, по нормативу. Однако, контракты жизненного цикла подвержены рискам. В первую очередь за счет непредсказуемости инфляционных процессов. Эти риски по существу возлагаются на частного партнера. Кроме этого, чрезмерная финансовая нагрузка на начальном этапе КЖЦ непосильна отечественным проектным и строительным организациям. По опыту зарубежных стран частные партнеры используют до 80% заемных средств. В российских условиях при достаточно высокой кредитной ставке (до 16%) работа в условиях КЖЦ существенно затруднена. Для более успешного внедрения проектов жизненного цикла при строительстве автомобильных дорог, необходимо внести изменения в условия финансирования возложив равную финансовую ответственность (50/50) для государственного и частного партнера.

В настоящее время в связи с введением с 01.01.2014 г. Федеральной контрактной системы (Федеральный Закон № 44-ФЗ) при строительстве, реконструкции и ремонте действует система государственного заказа. [5] Данная система при строительстве автомобильных дорог имеет следующие недостатки:

- ♦ отсутствие у подрядчика заинтересованности в качественном исполнении контракта;
- ♦ обязательный контроль заказчика за

всеми этапами строительства автомобильных дорог;

- ♦ выделение государственным заказчиком всей суммы стоимости строительства в процессе реализации контракта;
- ♦ последующие бюджетные затраты на ремонт и эксплуатацию построенного дорожного объекта.

Анализ опыта применения концессионных соглашений при строительстве автомобильных дорог в России позволил выявить следующие недостатки:

- ♦ концессия не применяется для объектов общественной инфраструктуры, имеющих государственное значение, так как их эксплуатация осуществляется на бесплатной основе;
- ♦ концессионный объект должен иметь высокую коммерческую привлекательность, что часто не соответствует государственным интересам;
- ♦ долгосрочная окупаемость концессионных объектов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что модель концессии не способствует строительству бесплатных автомобильных дорог, так как в соответствии с существующей нормативно-правовой базой введение платности проезда возможно только при наличии альтернативного бесплатного проезда. По этой причине контракты жизненного цикла, при внесении в нормативно-правовую базу необходимых поправок, могут стать эффективной формой проектного финансирования строительства, реконструкции и эксплуатации автомобильных дорог. ■

*В.И. Фролов, к.э.н., доцент,
С.В. Балзанай, (СПбГАСУ)*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010-2015 годы): распоряжение Правительства РФ от 31.12.2009 г. № 2146-р [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146023> (дата обращения 13.01.2014).
2. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=156597> (дата обращения 13.01.2014).
3. О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и статью 16 Федерального закона "О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации": Федеральный закон от 25.04.2012 N 38-ФЗ [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=128881> (дата обращения 13.01.2014).
4. Фролов В.И., Пичугин Е.С. Обоснование платного проезда по автомобильным дорогам / В.И. Фролов, Е.С. Пичугин // Вестник гражданских инженеров. – 2013. - №2 (37) – с.205-209.
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157037> (дата обращения 13.01.2014).

Круглый стол:

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ДОРОЖНО-СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

НА ВОПРОСЫ ОТВЕЧАЛИ:

А. А. Аверин, управляющий директор ООО «Автодор-Инвест»;

Д. А. Патрин, управляющий директор ООО «Автодор-Инвест»;

Д. Б. Анисимов, заместитель генерального директора по финансовому развитию, ОАО «ДСК "АВТОБАН"»;

И. Н. Пугачев, декан инженерно-строительного факультета Тихоокеанского государственного университета (ТОГУ), д.т.н., профессор кафедры «Автомобильные дороги», член Экспертного совета при Министерстве РФ по развитию Дальнего Востока;

С. В. Чижов, советник генерального директора ОАО «Мостострой №6», Председатель Совета СРО «Союзпострой-Проект»;

Л. А. Хвоинский, генеральный директор СРО НП МОД «СОЮЗДОРОСТРОЙ».

КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ СОСТОЯНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО ГЧП? ЧЕМ ВЫ ОБЪЯСНЯЕТЕ ОТСУТСТВИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ПО ГЧП? В СВЯЗИ С ЭТИМ КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН №115-ФЗ ОТ 21 ИЮЛЯ 2005 Г. «О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ»? ЧТО МОЖНО ПРЕДПРИНЯТЬ ДЛЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НОРМАЛЬНОЙ РАБОТЫ СИСТЕМЫ ГЧП?

Д. А. Патрин (ООО «Автодор-Инвест»):

— В настоящее время, по существу, единственным специальным законом в области регулирования механизма государственно-частного партнерства на федеральном уровне продолжает оставаться Федеральный закон № 115-ФЗ от 21 июля 2005 года «О концессионных соглашениях». Он не лишен недостатков, можно много дискутировать о направлениях его совершенствования, однако, и это беспорно, он в исторической перспективе сделал возможным реализацию проектов ГЧП в Российской Федерации и сейчас продолжает оставаться «живым» законом. Реализация иных форм ГЧП осуществляется на основе требований гражданского законодательства, соответствующих положений других отраслей, таких как: градостроительное, бюджетное, налоговое, земельное законодательство и т.д., которые не в полной мере учитывают специфику проектов ГЧП. Региональные проекты ГЧП основываются на нормах законодательства субъектов Российской Федерации. Однако, это часто инициативно разработанные законодательные акты, принятые для целей развития соответствующего региона с пониманием того, зачем и как такие нормы будут далее применяться, а в ряде случаев — «чтобы было», про запас, без твердого понимания, как именно такие проекты создаются и реализуются, а также без команд, которые могли бы воплотить их в жизнь. Учитывая вовлеченность в ГЧП-про-

екты государства или в более общем смысле — публичной стороны, вне зависимости от уровня реализации проектов (федеральный, региональный, местный), отсутствие специального закона по ГЧП ограничивает практическое использование иных форм государственно-частного партнерства (помимо концессионных соглашений).

Несмотря на диспозитивность гражданско-правовых отношений, лежащую в основе таких проектов, публичная сторона действует в парадигме императивно-властного регулирования. Соответственно, отсутствие регулирования, прямо и недвусмысленно позволяющего использование соответствующих механизмов, сковывает развитие ГЧП.

В этом смысле на развитие законодательства о ГЧП следует смотреть положительно. Однако в таком развитии законодательства следует руководствоваться принципом врачебной этики: «Не навреди», — такое регулирование не должно быть инвариантным, императивным, навязывающим шаблонные модели.

Оно должно создать возможность реализации таких проектов, определить границы (достаточно широкие, чтобы в них вместились разные по масштабу, устойчивости, отраслевой специфике проекты). Также необходимо понимание, что имплементация механизмов ГЧП — это не проблема принятия специального закона, это комплексное развитие всех связанных отраслей законодательства, правоприменительной практики и во многом — даже правосознания. Также необходимо понимание того, что законодательство в этой сфере — это скрупулезная и длительная работа по обобщению практики, нахождению справедливого и гибкого регулирования.

Д. Б. Анисимов (ОАО «ДСК "АВТОБАН"»):

— Законодательство РФ, примененное к проектам ГЧП, все еще находится на стадии становления. К сожалению, единственным в России специальным

законом, регулирующим ГЧП на федеральном уровне, остается принятый в 2005 году Закон о концессионных соглашениях, регулирующий порядок и условия их заключения. Указанный закон не допускает разнообразия форм соглашений, устанавливая, что они могут заключаться только в рамках одной модели ГЧП, при этом возможность иного сочетания прав и обязанностей сторон им не предусмотрена. Такая ситуация не устраивала ни рынок, ни его наиболее активных субъектов, в результате чего уже в 2006 г. в Санкт-Петербурге появился первый региональный закон о ГЧП, а на сегодняшний день уже около 60 субъектов РФ приняли свои законы об участии в ГЧП. Однако, в РФ до настоящего времени так и не принят федеральный закон о государственно-частном партнерстве, хотя проект такого нормативно-правового акта и находится в стадии активной подготовки. Таким образом, за последнее десятилетие в РФ сложилась парадоксальная ситуация — правовой вакуум на федеральном уровне и целый ряд региональных законов о ГЧП, принятых в порядке «опережающего правового регулирования».

Дискуссии о недостаточной проработанности законодательства о ГЧП при очевидной потребности в использовании этого механизма привели к тому, что в 2013 году Правительством РФ был подготовлен и внесен в Государственную Думу РФ проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства». Несмотря на то, что принятие законопроекта активно обсуждается и поддерживается представителями государственных структур, банков и бизнеса, у законопроекта есть и противники, которые полагают, что его формулировки будут способствовать произволу на местах, обходу принципов антимонопольного законодательства и, как результат, коррупции. В первую очередь такая позиция связана с тем, что законопроектом предусмотрен

открытый перечень форм ГЧП, не предусмотрен точный набор прав и обязанностей сторон соглашения о ГЧП, а также с тем, что законопроект не регулирует правила проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП. Закон о концессионных соглашениях не получил широкого применения прежде всего в связи с большим количеством содержащихся в нем ограничений и запретов, хотя в него неоднократно вносились изменения, отменяющие некоторые ограничения для целей более благоприятной реализации инфраструктурных проектов на его основе. К сожалению, во многих отношениях Закон о концессионных соглашениях не учитывает международную практику реализации проектов ГЧП. Некоторые его положения остаются настолько непривлекательными для финансирующих организаций и потенциальных инвесторов, что зачастую регионы России предпочитают реализовывать проекты ГЧП на основе иных, неурегулированных на федеральном уровне, моделей ГЧП и собственных региональных законов. Реализация проектов ГЧП на основе регионального закона при отсутствии соответствующих норм на федеральном уровне неизбежно связана с теоретическими рисками оспаривания конкурсных процедур и заключенных соглашений о ГЧП. Тем не менее, принимая решение о способе реализации проекта ГЧП, регионы во многих случаях готовы идти на указанные риски, поскольку реализация проекта на основе «Закона о концессионных соглашениях» кажется еще более неприемлемой. Последние позитивные изменения правового регулирования концессионных соглашений коснулись только «Закона о концессионных соглашениях», в то время как реализация соглашений о ГЧП уже давно требует внесения изменений в другие нормативно-правовые акты, прежде всего в бюджетное, налоговое, земельное, лесное законодательство, в которых присутствует достаточно положений, препятствующих либо осложняющих реализацию проектов ГЧП. Помимо этого для обеспечения нормальной работы системы ГЧП прежде всего требуется принятие федерального закона о ГЧП, что даст толчок для развития института ГЧП в российской экономике и сыграет важную роль в модернизации социально-значимой инфраструктуры с привлечением внебюджетных ресурсов.

И. Н. Пугачев (ТОГУ): — Этапным моментом в деле развития дорожной сети страны стал принятый в начале ноября 2007 г. Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ». Он по замыслу авторов должен был стать первым нормативным документом, в котором сделана попытка

изменить практику развития национальной дорожной сети. Однако, все новации в части бюджетного финансирования дорог в законе сведены к нормативам на их содержание. При таком дежурном финансировании новый закон не смог изменить к лучшему ситуацию с развитием дорожной сети.

С. В. Чижов (СРО «Союзпестрой-Проект»): — Нормативно-правовая база требует существенного развития. Имеющиеся документы отражают далеко не все возможные механизмы, которые имеют место быть на мировом рынке транспортного строительства, да и в инвестиционно-строительных проектах в целом. Полагаю, что одна из возможных задач таких проектов — это создание максимально возможных комфортных условий для инвестора, что невозможно без поиска компромиссных вариантов. Сам 115-ФЗ содержит общие формулировки. Устанавливая принципы, он оставляет много вариантов на уровне подзаконных актов. А на этом уровне инвестор и подрядчик сталкиваются с комплексом нерешенных проблем, что существенно осложняет реализацию проектов.

Л. А. Хвоинский (СРО НП МОД «СОЮЗДОРСТРОЙ»): — Закон «О концессионных соглашениях» позволил развернуть работу в рамках государственно-частного партнерства. Но практика его применения нередко вступает в конфликт с теорией. Можно вспомнить разворот строительства скоростной автомобильной дороги «Москва — Санкт-Петербург». Тогда после проведения всех подготовительных процедур и согласований возникло движение защитников Химкинского леса, и работы были приостановлены. Французский концессионер готов был отказаться от участия в проекте. Проблема в том, что инвестор и сейчас не гарантирован от подобных эксцессов. Такие факты отталкивают от участия в работах по государственно-частному партнерству. Хотелось бы надеяться, что вопрос гарантий будет отражен в новом законе «Об основах государственно-частного Партнерства в Российской Федерации», проект которого согласован в первом чтении 26 апреля 2013 года.

СКАЗЫВАЮТСЯ ЛИ НА РАБОТЕ СИСТЕМЫ ГЧП МИРОВЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ? КАКОВЫ СПОСОБЫ СМЯГЧЕНИЯ ИХ ВЛИЯНИЯ?

А. А. Аверин, (ООО «Автодор-Инвест»): — Проекты ГЧП основаны на механизме проектного финансирования. Привлечение частных инвестиций, правильное и эффективное структурирование проектов являются ключевым элементом. Разумеется, инвестицион-

ный рынок чувствителен к изменениям в макроэкономике. Однако проекты ГЧП носят, как правило, долгосрочный характер, и соответствующая резистентность к таким явлениям должна учитываться при их первоначальном планировании. В сам проект должна закладываться гибкость, позволяющая участникам проекта адаптировать его к изменяющимся внешним условиям. Таким образом, необходимым общим условием «выживаемости» проектов ГЧП является их адаптивность и гибкость. Конкретные же механизмы могут быть различными — использование инфляционных инструментов доходности, системы гарантий инвесторам, использование механизма соглашения о взаимодействии и т.д.

Д. Б. Анисимов (ОАО «ДСК "АВТОБАН"»): — Проекты ГЧП, как правило, реализуются в течение 10 — 40 лет, соответственно, мировые макроэкономические процессы не могут не иметь влияния на работу систем ГЧП. Акцент на инвестиции в инфраструктуру как инструмент восстановления экономики делается в расчете на частный капитал, который должен прийти вслед за государственным. Частные инвесторы принимают на себя часть рисков, например, увеличение стоимости проекта или срыва сроков, соответственно, замедление темпов экономического роста влечет за собой снижение инвестиционной активности, в частности, и в области инфраструктурных проектов.

С. В. Чижов (СРО «Союзпестрой-Проект»): — Безусловно. Влияет изменение курсовой разницы валют, если речь идет о проектах с привлечением иностранных инвесторов. Я уже не говорю о санкционных действиях наших «партнеров». И потом, давайте тем не менее называть вещи своими именами. Проект государственно-частного партнерства предполагает использование частных инвестиций для решения общественных и государственных задач. Сегодня не всякий инвестор способен предоставить деньги на длительный срок. Важно, чтобы макроэкономическая обстановка оставалась стабильной. Поэтому мы для решения задач привлекаем ресурсы полугосударственных банков ВЭБ, ВТБ, Сбербанк. Но мы же с вами понимаем, что эти организации в большей части государственные. Так что же получается? Государство занимается партнерством само с собой? Необходимо обеспечить вхождение других банков в проекты различного уровня финансовой емкости. Ведь надо реализовывать не только крупномасштабные проекты типа саммита АТЭС, Сочи-2014, не менее важно строить более мелкие объекты транспортной инфраструктуры — переходы, подзем-

ные паркинги, пересадочные узлы и др. К сожалению, 115-ФЗ таких механизмов не дает.

Л. А. Хвоинский (СРО НП МОД «СОЮЗ-ДОРСТРОЙ»): — Международные отношения оказывают большое влияние на экономику страны. Самый яркий пример — разворачивающаяся война санкций в связи с украинскими событиями. В такой ситуации иностранный инвестор вряд ли будет вкладывать средства в нашу экономику. Смягчить влияние внешних факторов может изменение политической обстановки и высокая экономическая привлекательность ГЧП. То есть, пока в России не накопится достаточного количества положительных примеров государственно-частного партнерства, оно не получит широкого распространения и не будет привлекать бизнес, как зарубежный, так и отечественный.

ЕСТЬ ЛИ ЗАРУБЕЖНЫЕ АНАЛОГИ РОССИЙСКОГО ГЧП? КАК В ЦЕЛОМ МЫ ИСПОЛЬЗУЕМ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ В ОБЛАСТИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА В ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЕ? В ЧАСТНОСТИ — ПОЧЕМУ В ГЧП НЕДОСТАТОЧНО АКТИВНО ПРИНИМАЕТ УЧАСТИЕ ЗАРУБЕЖНЫЙ КАПИТАЛ?

Д. А. Патрин (ООО «Автодор-Инвест»): — Развитие государственно-частного партнерства в России является частью общемировой практики по расширению сотрудничества государства (публичного партнера) с частным партнером (партнерами), за счет которого обеспечивается привлечение для реализации проекта финансирования (софинансирования), а также необходимого опыта и компетенций. В этой части реализация проектов ГЧП в России осуществляется, как правило, на основе западной практики подходов и с учетом уже накопленного зарубежного опыта. Вместе с тем использование иностранного опыта в российских проектах всегда предполагает существенную адаптацию используемых схем с учетом особенностей действующей нормативно-правовой базы, социально-экономических условий реализации проекта и инженерно-технических особенностей объекта (объектов).
Что касается недостаточно активного участия зарубежного капитала в российских проектах ГЧП, то опыт показывает, что заинтересованность в участии в проектах, финансово-экономические условия реализации которых учитывают необходимый баланс интересов частной и публичной стороны (прежде всего, в части обеспечения надежности и эффективности вложения для частного капитала), как правило, высказываются многими крупными и крупнейшими

иностранцами и международными финансово-кредитными институтами (выступающими, как правило, в сотрудничестве с российскими партнерами). В большинстве крупных концессионных инфраструктурных проектов в той или иной степени участвуют иностранные партнеры. Вместе с тем реальное привлечение иностранных инвестиций в проект зависит от многих и не только экономических факторов. При этом нельзя не заметить, что рынок ГЧП-проектов в России еще складывается, и многие иностранные инвесторы только изучают его, пытаются понять, насколько крепко данный механизм пришел в экономическую жизнь страны, с тем, чтобы принять соответствующее инвестиционное решение.

Д. Б. Анисимов (ОАО «ДСК "АВТОБАН"»): — В целом развитие ГЧП в России следует европейскому образцу, однако имеются и некоторые отличия. В частности, практика объединения проектирования и строительства в одном договоре не получила у нас такого развития, как в Европе, где сложился конкурентный рынок соответствующих услуг под ключ, и степень предсказуемости затрат исполнителя выше, чем в России. В России подрядный рынок менее развит, а ресурсы проектирования и строительства пока ограничены. Помимо этого, в Европе уже появился и действует вторичный рынок реализуемых проектов, которые могут продаваться третьим лицам. Такая продажа является прибыльным бизнесом, и по окончании инвестиционной фазы проект может быть продан со значительной маржой. После завершения стадии строительства проект преодолел наиболее рискованный этап существования, что значительно повышает его привлекательность и стоимость на рынке. В России практика сделок по продаже проектов отсутствует, в частности, в связи и с тем, что большинство проектов ГЧП еще не достигли стадии эксплуатации.

И.Н. Пугачев (ТОГУ): — Закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ» широкомащтабно рассмотрел вопросы платных дорог. Однако, в нем полностью проигнорированы тенденции и накопленный в этом направлении зарубежный опыт. В руководствах по организации дорожного движения зарубежных стран написано, что «платная дорога» — это эффективный самокупаемый инструмент для оптимального распределения транспортных потоков по параллельным маршрутам. Плата за проезд по таким дорогам используется и является достаточной для содержания ее в отличном транспортно-эксплуатационном состоянии. На строительство дороги этих денег в прин-

ципе хватать не может, поэтому расходы на строительство везде несет государство. В законе «платная автомобильная дорога» — это «автомобильная дорога, использование которой осуществляется на платной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом». И ни слова о ее значении в долевым распределении автомобильного трафика. Здесь же стоит отметить широкую русскую душу законодателя, который оберег концессионера от всевозможных операционных рисков, возложив их на государство. В методическом документе Всемирного банка «Платные дороги. Современные тенденции участия частного сектора» сказано, что «частная компания должна брать на себя операционные риски в течение периода эксплуатации, либо сумму строительных и операционных рисков в течение контрактного периода». В статье 38 нового закона сказано: «Предусматриваются обязательства концедента по выплате компенсации концессионеру в случае не достижения в процессе использования установленных концессионным соглашением показателей интенсивности движения и состава транспортных средств». Вопрос: зачем кому-то платить и терпеть себя надеждой, что так будет дешевле?
Стоит заметить, что в новом законе вопросы предоставления концессионеру в аренду земельных участков тракуются опять-таки в противоречии с мировым опытом. В статье 39 нет стандартного ограничения, согласно которому эти земельные участки должны располагаться в пределах полосы отвода автомобильной дороги либо придорожной полосы. Фактически это означает переход от дорожной концессии к передаче в концессию земельных участков как таковых. То есть под предлогом реализации дорожных проектов можно будет не без успеха заняться переделом земельной собственности.

С. В. Чижов (СРО «Союзпестрой-Проект»): — Я бы сказал, наоборот. Российский ГЧП — аналог одного из возможных вариантов партнерства, используемый в мировой практике. Ведь существуют варианты контрактных отношений и с приватизацией построенных объектов, и с возможными вариантами аренды. Наши экономисты почему-то считают, что надо построить дорогу, отбить деньги, а потом передать государство. А надо ли это государству? Время эксплуатационных расходов объектов с истекающим ресурсом — не самый лучший вариант. Поэтому, на наш взгляд, необходимо более избирательно подходить к проектам, выбирая оптимальный вариант ГЧП. А для этого должен быть соответствующий закон. Сегодня мы не можем сказать, что отработали все варианты организации проекта.

Л. А. Хвоинский (СРО НП МОД «СОЮЗ-ДОРОСТРОЙ»): — За рубежом система государственно-частного партнерства работает без сбоев, потому что подрядчики и финансисты уверены в обеспечении конечного результата, в выполнении всех условий контрактов. К сожалению, в нашей стране есть примеры, когда даже выполнение госзаказа не гарантирует ожидаемых результатов. В этом отношении показателен пример Корпорации «Инжтрансстрой», которая, занимаясь строительством олимпийских объектов Сочи, в определенной степени выступила в качестве инвестора, выполняя намеченный объем работ. Сейчас она вынуждена прекратить свою работу из-за накопленных долгов. Есть подобные проблемы и у других крупных организаций, которые при определенных условиях могли бы стать не только подрядчиками, но и инвесторами. А в целом притоку зарубежного капитала, как и работе иностранных подрядчиков в России, препятствий нет. В 90-е годы прошлого века в нашей стране активно создавались совместные предприятия, и зарубежные компании работали на российских автодорогах по займам Международного банка реконструкции и развития. Тогда они применили новые для нашей страны технику и технологии. В принципе, тот опыт мог бы перерасти в ГЧП на международном уровне. Но после изменения условий участия в торгах, появления аукционов, неконтролируемого демпинга и других недостатков проведения торгов в российских условиях, почти все подобные организации свернули свою деятельность. Отпугивают подобные сложности и потенциальных инвесторов, которые заинтересованы в эффективном использовании своих средств, а это не обеспечивалось действующим на тот момент законом о госзакупках. Кстати, тогда работа зарубежных подрядчиков не привела к ощутимому улучшению качества. Участки дорог, которыми занимались иностранные предприятия на российской территории, не отличаются в лучшую сторону от тех участков, на которых работали наши подрядчики. В настоящее время, когда экономические границы открыты, российские дорожники приобретают самую современную технику, используют проверенные передовые технологии. У них есть кадры, умеющие работать. Они могут на равных конкурировать с подрядчиками из любых стран мира. Но главными факторами, сдерживающими инвесторов и подрядчиков, способных вкладывать средства в перспективное строительство, остаются нестабильная загрузка производственных мощностей, отсутствие гарантий и видимых перспектив развития. К сожалению, пока частный инвестор не уверен в положительном достижении конечных результатов.

ХАРАКТЕРИЗУЯ ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ГЧП, МОГЛИ БЫ ВЫ НАЗВАТЬ ЕЕ ГЛАВНЫЕ — НА НАСТОЯЩИЙ МОМЕНТ — ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ?

Д. А. Патрин (ООО «Автодор-Инвест»):

— В Российской Федерации после перехода от плановой к рыночной экономике долгое время вовлечение государства в гражданский оборот, оставив в стороне соглашения о разделе продукции, осуществлялось преимущественно в двух крайних формах: заключение подрядных договоров, когда все основные риски были сосредоточены на государстве, и приватизации, когда государство передавало имущество со всеми рисками в частную собственность. Появление концессионного законодательства, где существующим образом решен вопрос как с вариативностью распределения рисков между государством и частными партнерами, так и с возможностью влияния частных партнеров на обсуждение и формирование основных условий ГЧП-проектов, открыло новый этап взаимодействия государства и бизнеса. Государственно-частное партнерство должно быть взаимовыгодным как для частного, так и для публичного партнера. Так, государство (публичный партнер) получает возможность использовать опыт и компетенцию частного партнера, обеспечить лучшее управление и финансирование проекта, и в конечном итоге — обеспечить реализацию значимых для государства проектов. В свою очередь, частный партнер получает возможность с учетом предлагаемых условий реализации проекта получить положительный экономический эффект на долгосрочной основе. На настоящий момент полноценным следует признать государственное регулирование только одной формы ГЧП — концессии, что не в полной мере (особенно с учетом мирового опыта) обеспечивает потребности частных партнеров в построении переговорных и договорных процессов с государством. Сейчас необходимо дальнейшее развитие законодательства о ГЧП, стимулирование реализации региональных проектов ГЧП, снятие бюджетных ограничений реализации федерально-региональных проектов, решение налоговых вопросов, связанных с такими проектами, и еще многих других вопросов. Таким образом, резюмируя сказанное — многое уже сделано, но еще очень многое только предстоит сделать.

Д. Б. Анисимов (ОАО «ДСК "АВТОБАН"»):

— Главным недостатком российской системы ГЧП является отсутствие закона о ГЧП, принятого на федеральном уровне, который бы снял существующие сегодня законодательные риски реализации проектов ГЧП. Принятие

федерального закона, безусловно, благоприятно повлияет на развитие ГЧП и в целом на модернизацию социально значимой инфраструктуры в России. Безусловным плюсом в этой связи является внимание законодателя к необходимости создания правового поля для ГЧП как механизма, позволяющего реализовывать инфраструктурные проекты на основе взаимовыгодного распределения прав, обязанностей и рисков, что уже давно стало одной из наиболее важных потребностей российской экономики.

И.Н. Пугачев (ТОГУ): — Основная проблема в дорожных проектах заключается в непредсказуемости уровня спроса на услуги. В то время как спрос в других отраслях, например, на электроэнергию относительно легко может быть рассчитан, в транспортных проектах будущими потребителями услуг обычно являются отдельные физические лица, что затрудняет составление прогноза спроса. Поэтому в проектах платных автомобильных дорог сложнее оценить и распределить риск спроса.

Еще ни один линейный дорожный объект, построенный в России, не оправдал себя в части окупаемости перед концессионерами. Дешевле не будет. Известная поговорка — «Скупой платит дважды» — это как раз про этот случай.

С. В. Чижов (СРО «Союзпетрострой-Проект»): — Достоинство первое и основное — все начали понимать, что это возможно. Второе — появился еще один инструмент. Конечно, он будет развиваться, и в дальнейшем мы выйдем на более оптимальные варианты контрактных отношений и организации жизненного цикла. Что касается недостатков, то я уже называл их выше.

Л. А. Хвоинский (СРО НП МОД «СОЮЗ-ДОРОСТРОЙ»): — Позитивный момент для государства состоит в том, что оно получает готовый объект сразу, а рассчитывается за него постепенно или предоставляет инвестору возможность окупить строительство за счет эксплуатации построенного сооружения. Для финансистов и подрядчиков достоинство в том, что они получают стабильную работу на определенный срок и стабильную прибыль на протяжении времени действия концессионного соглашения. Идея государственно-частного партнерства в такой форме выглядит очень привлекательно, но на пути ее осуществления немало препятствий, особенно в строительстве автомобильных дорог и других объектов с долгим сроком окупаемости. Любой инвестор, вкладывая деньги, рассчитывает не только на возвращение затрат, но и на прибыль. Для окупаемости построенной автодороги требуется большая интенсивность движения (не менее 20 тысяч

автомобилей в сутки) или высокая плата за проезд. Но, как наглядно демонстрируют ситуацию существующие участки с платным проездом, например на автомагистрали «Дон», российские пользователи с их сравнительно небольшим уровнем доходов не готовы платить за проезд. Водители предпочитают двигаться в обход, разбивая альтернативные бесплатные дороги, проходящие по сельским населенным пунктам. Кроме платности, окупаемость проекта зависит от использования придорожной полосы, но эту сферу не всегда возможно передать в ведение концессионера, особенно на реконструируемых дорогах, где полосы отвода хорошо освоены. Ко всему прочему, инвестор, понимающий, что в других отраслях и сферах деятельности можно получить более высокую и быструю прибыль, не заинтересован в финансировании строительства автодорог с их 5–7 процентами рентабельности и сроком окупаемости в самом лучшем случае 15–20 лет.

МОГЛИ БЫ ВЫ НАЗВАТЬ ПРИМЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В ФОРМАТЕ ГЧП НА ТЕРРИТОРИИ РФ? В КАКИХ ОТРАСЛЯХ, НА ВАШ ВЗГЛЯД, ЭТА СИСТЕМА РАБОТАЕТ ЛУЧШЕ ВСЕГО, А В КАКИХ — ХУЖЕ, И ПОЧЕМУ?

Д. А. Патрин (ООО «Автодор-Инвест»):

— Наибольшее применение реализация проектов в формате ГЧП получила в дорожно-строительной области, где помимо концессионных соглашений активно используются и иные формы ГЧП (долгосрочные инвестиционные соглашения, операторские соглашения). Так, с применением механизмов ГЧП осуществляется (завершается) строительство скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва — Санкт-Петербург», строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, строительство Центрального участка Западного скоростного диаметра (Санкт-Петербург). На стадии эксплуатации находится реализация таких ГЧП-проектов, как Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге (Южный и Северный участки) и объезд г. Одинцово. Помимо общей инвестиционной привлекательности проектов (в данном случае эксплуатация создаваемых автомобильных дорог осуществляется, как правило, на платной основе), проработанности указанных проектов в международной практике, одной из особенностей проектов ГЧП в дорожно-строительной отрасли является то, что в отличие от большинства иных отраслей хозяйства, характеризующихся относительно небольшой стоимостью проектов и существующим государственным регулированием (вплоть до того, что концессионные соглашения

подлежат заключению по утвержденной государством форме), при строительстве и эксплуатации автомобильных дорог государство предоставляет большую дискрецию сторонам концессионного соглашения. Данное обстоятельство позволяет придавать каждому ГЧП-проекту в дорожно-строительной отрасли индивидуальный характер. Перспективными направлениями развития ГЧП-проектов являются сферы коммунальной инфраструктуры, аэропорты, железнодорожный транспорт, сфера медицинских услуг, развитие объектов социальной инфраструктуры. Здесь перечислены далеко не полностью те сферы, где механизм ГЧП подтвердил свою эффективность в мировой практике. Соответственно, как представляется, вопрос не столько в самой по себе отрасли, а в том, где у государства появляется потребность в изменении управленческого подхода с административно-командного на более гибкий, где нужны опыт и технологии частного сектора.

Д. Б. Анисимов (ОАО «ДСК "АВТОБАН"»)

— Как правило, ГЧП-проекты реализуются в области транспортной инфраструктуры. Это М-11, участок в обход Одинцово — трасса М-1, аэропорт Пулково и Западный скоростной диаметр в Петербурге, который получил целый ряд премий 2012 г. как самый сложный ГЧП-проект в Европе, и еще раз доказал всем участникам инфраструктурного рынка, что механизмы ГЧП реализуемы даже в условиях недостаточно проработанной нормативно-правовой базы. Проект строительства Западного скоростного диаметра в контексте необходимости новых «неконцессионных» форм ГЧП особенно показателен, ведь изначально реализация данного проекта предполагалась на основе концессионного соглашения. Однако, такая конструкция не стала успешной, поскольку на этапе конкурса было представлено только одно предложение, инвестору не удалось привлечь финансирование, и концессионное соглашение не было заключено. Только а 2012 году по итогам нового конкурса состоялось финансовое закрытие проекта, однако он реализовывался уже в иной форме ГЧП, установленной Правительством Санкт-Петербурга.

Безусловно, имеются и иные региональные проекты, которые не так известны, как перечисленные федеральные проекты. В настоящее время мы наблюдаем тенденцию к увеличению числа региональных проектов, реализуемых как на основе концессионных соглашений, так и региональных законов о ГЧП. Значительный вклад в развитие ГЧП в России вносит ГК «Российские автомобильные дороги». В частности, в перечне проектов компании — платные участки на автомагистралях М-4 «Дон», М-11

Москва-Санкт-Петербург, ЦКАД. Что касается железнодорожного сектора или сектора ЖКХ, то в его рамках массового распространения проекты ГЧП пока не получили. Возможно, это объясняется тем, что до недавнего времени концессионер имел возможность компенсировать лишь часть расходов, понесенных на реализацию таких проектов. Помимо этого, инвестиции в строительство платных автомобильных дорог окупаются значительно быстрее, чем инвестиции в такие социально значимые, но не так быстро окупаемые объекты, как ЖКХ.

С. В. Чижов (СРО «Союзпострой-Проект»):

— Безусловно, флагманом ГЧП является дорожная отрасль. По объему работ, по организации работ, по использованию инноваций таким проектом является строительство ВСМ Санкт-Петербург—Москва. Очень приятно, что много позитивного взято из наработок законодательства Санкт-Петербурга в области ГЧП. Я думаю, что во многом это заслуга Министра транспорта РФ Соколова М.Ю., который отработывал эти вопросы, работая в Правительстве нашего города.

Л. А. Хвоинский (СРО НП МОД «СОЮЗ-ДОРСТРОЙ»):

— Примеры строек в формате ГЧП есть как на федеральном, так и на региональном уровне. В этом направлении активно работает Государственная компания «Российские автомобильные дороги», использующая концессионные соглашения на многих объектах. В 69 субъектах РФ также приняты законы о государственно-частном партнерстве. Среди конкретных объектов: кольцевая автодорога Санкт-Петербурга, автомагистраль «Москва-Санкт-Петербург», мост через реку Лену в районе Якутска, строительство мостовых переходов через Каму и Буй у города Камбарка в Удмуртской республике. ГЧП включает в себя разные способы взаимодействия представителей бизнеса и государства. Самым ярким и показательным примером возможного взаимодействия частного капитала и государства может послужить пример строительства 200 км автодороги первой технической категории «Альметьевск — Сорочьи Горы» в Татарстане. Частный инвестор ОАО СМП «Нефтегаз» начал работы на собственные средства. Для обоснования проекта, разработки документации и запуска работ было вложено более 10 млрд рублей частного капитала. Когда дело пошло, предпринимателей поддержало правительство Республики Татарстан. Сейчас, эта дорога может стать полноценной частью международного коридора «Западная Европа-Западный Китай», разработку которого планируется поручить Государственной компании «Российские автомобильные дороги». ■

ПРАКТИКА ГЧП ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ЗАПАДНОГО СКОРОСТНОГО ДИАМЕТРА

Создание и эксплуатация в Санкт-Петербурге платной автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» является на сегодняшний день крупнейшим в мире ГЧП-проектом в сфере дорожной инфраструктуры и крупнейшим в Российской Федерации строительным проектом.



ООО «Магистраль северной столицы» (МСС) заключило Соглашение о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» с Санкт-Петербургом и ОАО «Западный скоростной диаметр» в декабре 2012 года. Проект реализуется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об участии

Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В рамках реализации Соглашения МСС осуществляет финансирование и организацию строительства Центрального участка «Западного скоростного диаметра» и получает в эксплуатацию всю магистраль в рамках 30-летней концессии, принимая все затраты, связанные с эксплуатацией объекта, включая его текущий и капитальный ремонт. По

завершению указанного срока МСС возвращает городу объект в том же или в лучшем состоянии.

Строительство Центрального участка продолжается в соответствии с графиком одновременно на десяти площадках в четырех районах Санкт-Петербурга. У нас нет оснований говорить о том, что срок сдачи объекта, установленный Соглашением, не будет выполнен.

В настоящее время полностью завершены работы по устройству временных технологических эстакад и временных технологических платформ, которые позволяют возводить масштабные опоры основного хода магистрали в акватории. Завершено формирование территорий, для которого было отсыпано почти 2 миллиона кубических метров песка, 200 тысяч кубометров щебня.

Близки к завершению масштабные виды работ — устройство стены в грунте вдоль выемки, в которой пойдет трасса на Васильевском острове. Завершается процесс свайных работ (это почти десять тысяч свай, уходящих на глубину до 30 метров). Близки к завершению работы по бетонированию опор. В целом, ход будущего центрального участка уже четко различим на земле и в акватории прибрежной части Финского залива.

Строители приступили к монтажу металлоконструкций основного хода, полным ходом идут работы по устройству тоннеля под рекой Смоленкой. На строительные площадки завозят тысячи тонн металлоконструкций, которые для строительства ЗСД изготавливают ведущие металлургические предприятия России.

В процессе строительства задействовано более 3000 человек, почти 200 единиц специальной техники.

МСС приняло и успешно эксплуатирует в платном режиме Южный (с 01.12.2013) и Северный (с 15.05.2014) участки ЗСД. Продолжается процесс совершенствования систем взимания платы, обеспечения безопасности дорожного движения, выполняются все требования, предъявляемые к эксплуатации магистрали. ■

А. Н. Бнатов, генеральный директор ООО «Магистраль северной столицы»