

## **МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОТРАСЛЯХ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

С начала 1990-х гг. частный капитал стал активно привлекаться в сферу производственной инфраструктуры. Этот процесс наблюдается как в развитых странах со сложившейся институциональной системой рынка, так и в развивающихся странах с переходной экономикой, в которых конкурентные рыночные отношения только формируются. Государство меняет стратегические направления и формы своего участия в развитии производственной инфраструктуры. В поисках оптимального соотношения с рынком государство все чаще привлекает ресурсы предпринимательского сектора в отрасли, которые раньше находились исключительно в собственности и компетенции государства.

Механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) давно и эффективно применяется на объектах железнодорожного транспорта. Это подтверждается не только российским историческим опытом, но и современным мировым. Так, компания Siemens на условиях концессии реализовала проект железной дороги в Мексике протяженностью 150 км, соединяющей 8 городов. Срок данного концессионного соглашения составил 30 лет, а общий объем инвестиций в проект — \$1,1 млрд.

Еще один пример проекта ГЧП — высокоскоростная магистраль HSL Zuid в Нидерландах. Объем инвестиций составил €1,2 млрд и был внесен частными инвесторами (из них 90% частными банками, 10% промышленными компаниями, в том числе Siemens).

Механизм партнерства государства и частного сектора в различных странах используется не только с целью расширения транспортной сети, но и в качестве инструмента вертикальной децентрализации железнодорожного транспорта. Эта необходимость была обусловлена тем, что к началу 1990-х гг. в странах с монопольным государственным управлением железнодорожным транспортом возникли проблемы, связанные с

неэффективностью функционирования железных дорог, ростом убытков, которые было необходимо покрыть за счет государственных субсидий. Требовалось реформировать отрасль. Важным направлением стало создание конкурентной среды на основе различных моделей приватизации и методов разгосударствления, чтобы повысить эффективность железнодорожного хозяйства.

Показательной является реформа железнодорожного транспорта в Нидерландах, где в 1995 г. государственная компания по управлению железными дорогами была разделена на три независимые государственные компании в сфере инфраструктуры и одну эксплуатационную. Однако такое реформирование вызвало стабильное ухудшение эксплуатационных показателей работы железных дорог страны. Компании передавали значительную часть подрядных работ частным фирмам, которые не обеспечивали должного качества, в т.ч. требований по безопасности движения на транспорте. В результате возросло число транспортных происшествий. Парламент Нидерландов был вынужден вернуться к вопросу о приватизации железных дорог и принять существенные поправки к законодательным актам 1995 г. Все дороги были возвращены государственному концессионеру.

Новые предложения правительства Нидерландов, представленные в 2001 г. в парламент, предусматривали, в частности, организацию единой компании по управлению инфраструктурой на основе выдаваемой государством концессии. Права собственности на создание и обеспечение функционирования инфраструктуры железных дорог были возвращены государству, которое, как и прежде, будет осуществлять затраты на текущее содержание и инвестиции в развитие инфраструктуры. Новый закон расширил права Министерства транспорта и общественных работ по выдаче концессий на более гибких условиях.

В Латинской Америке модель децентрализации железных дорог связана с предоставлением концессий по функционально-территориальному

принципу с разделением пассажирских и грузовых перевозок. Концессии железных дорог в Аргентине, Бразилии, Колумбии и Мексике были предоставлены нескольким компаниям по региональному принципу.

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ, железнодорожный транспорт в январе-сентябре 2010 г. выполнил 42,5% общего грузооборота (с учетом трубопроводного) и 33,3% общего пассажирооборота. Общая протяженность российских железных дорог превышает 86 тыс. км. При этом на каждые 1000 кв. км в стране приходится всего 5 км железных дорог, что в десятки раз ниже мировых стандартов для развитых стран.

Если обратиться к Транспортной стратегии РФ до 2020 г., то на период 2010- 2015 гг. при общем объеме капитальных вложений в железнодорожный транспорт в размере 7,665 трлн руб. более 90 % средств предусматривается привлечь из внебюджетных источников (6,926 трлн руб.) и менее 10% — из федерального и региональных бюджетов. ГЧП должно стать способом реализации проектов новых капиталоемких железнодорожных линий.

В области железнодорожного транспорта использование механизма ГЧП предполагается в проектах строительства высокоскоростных железнодорожных магистралей Москва – Санкт-Петербург, Москва – Нижний Новгород, Санкт-Петербург – Буловская. Они обеспечат перенос пассажирского движения с существующих перегруженных железнодорожных линий и использование последних исключительно для грузовых перевозок. Эти железные дороги должны составить конкуренцию автомобильному и воздушному транспорту. Общий экономический эффект от проектов планируется достичь за счет повышения эффективности грузоперевозок, создания дополнительных рабочих мест в районах прохождения трассы.

К важным железнодорожным проектам на основе ГЧП, получившим поддержку Инвестиционного фонда РФ, сейчас относят грузообразующие и технологические линии в рамках проектов «Урал промышленный – Урал

полярный», «Белкомур» (Белое море – Республика Коми – Урал); строительство железной дороги Кызыл – Курагино (505 км), которая свяжет Республику Тыва с железнодорожной сетью страны; проекты строительства подъездных путей к месторождениям полезных ископаемых; железная дорога Нарын – Лугокан в Читинской области (375 км) для освоения месторождений полиметаллов; проекты развития крупных транспортных узлов и др.

В этих проектах предусматриваются участие и привлечение инвестиций компаний РЖД, Газпром, «ЛУКОЙЛ», «НОВАТЭК», «Транснефть», «Норильский никель», «РУСАЛ», «СУЭК», «Азот», «Уралкалий» и др. В качестве соинициаторов проектов выступают администрации субъектов РФ: республик Тыва, Коми, Бурятия, Коми-Пермяцкого АО, Читинской, Архангельской, Пермской, Мурманской областей, Красноярского края (Корпорация развития Красноярского края). По некоторым проектам в целях их реализации, начиная с разработки проектной документации, могут создаваться корпорации (например, корпорация «Урал промышленный – Урал полярный») и управляющие компании.

В ситуации, когда потребности в инвестициях огромны и существуют бюджетные ограничения, использование модели ГЧП в части реализации крупных инфраструктурных проектов может эффективно решить проблему развития российского железнодорожного транспорта.

За последнее десятилетие во многих развитых и развивающихся странах произошли резкие изменения в механизме и качестве работы портового хозяйства. Рост объемов контейнерных перевозок многократно уменьшил стоимость обработки грузов, в то же время потребовал крупных инвестиций в оборудование (подъемные краны, терминалы, подъездные пути и т.д.). Строительство специализированных судов по доставке контейнеров для наливных и насыпных грузов создало дополнительный спрос на инвестиции в развитие портовой инфраструктуры. Для того чтобы повысить эффективность портового хозяйства, необходимо было развивать системы связи, безопасности, повышать качество обслуживания. Все технологические

сдвиги происходили в условиях либерализации экономики, сокращения государственного финансирования и приватизации.

Изменения в работе портов, вызванные НТП, недостатком бюджетных средств для их финансирования и требованиями повышения конкурентоспособности, послужили основными причинами привлечения частного сектора к выполнению некоторых видов деятельности. Началась реорганизация находившихся в государственной собственности портовых хозяйств.

В.Г. Варнавский выделяет основные модели управления морскими портами<sup>1</sup>:

- 1) Морские порты принадлежат государству в лице всех его субъектов и управляются:
  - (а) государственными (центральными правительственными) органами власти,
  - (б) общественной властью — центральными и местными правительствами,
  - (в) властями порта — общественными учреждениями, в которых представлены государственные и местные органы власти (как правило, акционерные общества с контрольным пакетом акций у центральных и местных правительств).
- 2) Основная портовая инфраструктура (гидротехнические сооружения, оградительные и причальные сооружения, акватории, навигационное оборудование, маяки) находится в государственной (общественной) собственности и управляется государственными (общественными) органами, которые отвечают за техническое состояние инфраструктуры порта, обеспечивают ее ремонт и развитие порта в целом. Частному сектору принадлежат на правах собственности, сдаются в концессию или

---

<sup>1</sup> *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика: учеб. пособие. М.: ГУ ВШЭ, 2010.

*Varnavsky V.G.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoria i practika: ucheb. posobie. M.: GU VSHE, 2010.

в аренду объекты, сооружения и оборудование перегрузочных комплексов, складов и вспомогательные службы.

3) Морской порт является частной собственностью.

По первой модели власти порта (как субъект государственной власти) отвечают за его работу в целом. Они сохраняют в собственности всю инфраструктуру, а также нанимают рабочих и служащих и выполняют всю административно-хозяйственную работу. Порт Сингапур — пример такого типа организации. Во второй модели представлены две разновидности организационных способов (статусов) для морских портов в зависимости от роли, которую играют власти порта и частный сектор.

*Статус 1:* причалы, доки, бухты, внутренние коммуникации принадлежат властям порта, которые отвечают также за управление инфраструктурой, а услуги порта могут обеспечиваться частными фирмами, которые имеют в порту собственные активы со всем необходимым оборудованием (подъемные краны, фугоны, автокары, склады и т.д.). Частные фирмы приобретают эти активы или осуществляют их строительство и эксплуатацию. Государство контролирует деятельность предпринимательского сектора, в частности тарифную политику. Примеры такого типа: Буэнос-Айрес (Аргентина) и Роттердам (Нидерланды).

*Статус 2:* власти порта имеют инфраструктуру в своей собственности, а предпринимательский сектор получает ее объекты в концессию (аренду). Примеры данной категории: порты Франции, Греции, Ирландии.

Характерный пример третьей модели — управление портом в Гонконге, который находится в частной собственности.

Если говорить о российском опыте бизнеса по схемам государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере портового хозяйства, то отметим опыт ФГУП «Росморпорт», которое привлекает инвесторов к проектам по созданию и реконструкции гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности, к дноуглубительным работам, используя

механизмы аренды и контракты по схеме Build-Operate-Transfer (BOT) (строительство – управление – передача).

Внесенные в Бюджетный кодекс РФ изменения в части исключения имущества ФГУП из неналоговых доходов федерального бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, которые вступили в силу с 2008 г., позволили «Росморпорту» как балансодержателю портового имущества перезаключать арендные договоры с частными компаниями в портах на срок до 49 лет вместо ранее принятого срока до 1 года. Оптимальный период арендных договоров может составить 20-25 лет, что соответствует сроку полной амортизации причалов. Гарантии стабильности и возврата капитальных вложений стимулировали портовых арендаторов предлагать государству инвестиционные программы, включающие затраты по капитальному и текущему ремонту объектов портового хозяйства.

Важными объектами государственно-частного партнерства на воздушном транспорте на современном этапе стали строительство и модернизация аэропортов, управление и содержание взлетно-посадочных полос, централизованное управление и комплексное развитие аэропортов.

В Транспортной стратегии РФ до 2020 г. отмечается резкое отставание инфраструктуры и оборудования отечественных аэропортов от развития международной гражданской авиации, а также отставание во внедрении современных средств и технологий в сфере организации воздушного движения, систем автоматической посадки и других радиотехнических систем. Модернизация и развитие инфраструктуры воздушного транспорта России объявлены стратегическим приоритетом в сфере гражданской авиации. Сферой применения ГЧП здесь может стать государственное имущество, не подлежащее приватизации, — взлетно-посадочные полосы, стоянки и перроны, светосигнальное оборудование.

Практика применения инструментария ГЧП в нашей стране в данной сфере крайне ограничена.

Рассмотрим на примере С.-Петербургского аэропорта реальный вариант использования механизма ГЧП. «Пулково» — действующий крупный аэропорт, инфраструктурный объект регионального и международного значения, а значит, реализация проекта его реструктуризации должна проходить без остановки деятельности, без снижения качества оказания услуг, с поэтапным увеличением пропускной способности. Работы будут выполняться по проекту английского архитектурного бюро, победившему на отдельном конкурсе в 2007 г.

Начало проекту было дано 16 апреля 2008 г., когда правительство С.-Петербурга приняло постановление № 393 «О заключении соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково». Важной особенностью проекта является наличие действующего оператора аэропорта ОАО «Пулково» (100% акций у правительства С.-Петербурга), которому на правах собственности принадлежат объекты инфраструктуры аэропорта. Благодаря этому обстоятельству «Пулково» позиционируется в качестве третьего лица (после государства и частного инвестора), участвующего в соглашении. Кроме того, победителю конкурса, частному инвестору, должен быть передан без приостановления работы технологически сложный действующий объект. Обновление аэропорта будет выполняться по проекту архитектора Гриншоу, который был признан лучшим на отдельном конкурсе в 2007 г.

Работая по схеме ГЧП, победитель конкурса должен будет провести реконструкцию аэропорта, после чего получит его в управление сроком на 30 лет. Общий объем инвестиции в проект оценивается в €1 млрд. Ожидается участие в софинансировании Внешэкономбанка, ЕБРР и Международной финансовой корпорации. В целом инвестору предстоит вложить в проект не менее 30 млрд руб. Правительство С.-Петербурга ориентируется на завершение реконструкции аэропорта «Пулково» в 2013 г.



Международный конкурс на реализацию проекта по развитию аэропорта «Пулково» был объявлен весной 2008 г. и проходил в два этапа. К заключительному этапу были допущены заявки от консорциумов ООО «Невский аэропорт» (оператор – Changi Airport, инвестор – «Базовый элемент»), ООО «Воздушные ворота Северной столицы» (оператор – «Фрапорт», инвестор – ВТБ) и ООО «Петропортконцессия» (оператор – Flughafen, инвестор – «Газпромбанк»). Конкурсной документацией для участников были установлены следующие квалификационные требования: опыт строительства аэропортов и привлечения инвестиций в объеме не менее \$1 млрд; в течение последних 3 лет управлять аэропортом с пропускной способностью не менее 10 млн пассажиров в год с инвестициями в его развитие не менее \$500 млн. Кроме того, участник не должен управлять или владеть аэропортом на расстоянии менее 800 км от С.-Петербурга.

Принципиальным вопросом в соглашении стало разделение ответственности и управление рисками проекта. Частному инвестору предоставлено право управлять всеми денежными потоками по проекту, осуществлять контроль над эксплуатацией объектов и получением прибыли. От федеральных органов власти зависят нормативное правовое регулирование авиационной деятельности (например, требования к обеспечению безопасности в аэропортах), тарифная политика, федеральное налогообложение.

Между тем в соглашении о ГЧП следует урегулировать вопросы отношений собственности по поводу движимого и недвижимого имущества. Инфраструктура аэродрома (взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки и перроны, входящие в состав аэродромного комплекса), являющаяся собственностью С.-Петербурга, не может находиться в частной собственности. Выйти из положения предложили следующим образом: предоставить эти объекты в аренду частному инвестору для дальнейшей эксплуатации на период действия соглашения. Земельные участки аэродрома и аэропорта «Пулково» тоже находятся в собственности города, поэтому их

следует передать частному инвестору во временное владение и пользование. Недвижимое имущество ОАО «Аэропорт «Пулково» должно быть передано частному инвестору в аренду для его дальнейшей эксплуатации в соответствии с соглашением о ГЧП. Что касается вновь построенных и реконструированных объектов недвижимого имущества, то они могут принадлежать ОАО «Аэропорт «Пулково» и частному инвестору на правах общей долевой собственности в порядке и на условиях, определенных в соглашении о ГЧП. При этом на срок действия соглашения доля ОАО «Аэропорт «Пулково» будет передана во владение и пользование частному инвестору. По окончании срока действия соглашения о ГЧП право долевой собственности частного инвестора подлежит прекращению в соответствии с условиями, предусмотренными соглашением.

Подобные названному проекты ГЧП, позволяющие частному инвестору уже с первого дня осуществлять коммерческую деятельность в стратегически важных сферах экономики, являются привлекательными для частного бизнеса, так как гарантируют ему приемлемую доходность и обеспечены гарантиями со стороны государства.

По данным Росстата, на автомобильный транспорт приходится большая нагрузка: 47,4% объема коммерческих перевозок грузов и 57,8% пассажирских перевозок транспортом общего пользования. В отраслях дорожного хозяйства накопилось множество проблем: несоответствие развития дорожной сети темпам автомобилизации страны; незавершенность формирования опорной сети федеральных автомобильных дорог, особенно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока; дефицит пропускной способности федеральной дорожной сети, в первую очередь на подходах к крупным городам и транспортным узлам страны; низкий технический уровень дорог.

Необходимость инвестиционных вложений в развитие дорожного хозяйства очевидна. Одним из видов проектов развития автодорожной инфраструктуры в нашей стране стала система платных автомагистралей.

В целях реализации проектов по инвестиционной привлекательности дорожного хозяйства в Министерстве транспорта РФ создана рабочая группа по развитию платных автодорог и других объектов инфраструктуры. В подпрограмму «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» включен дополнительный раздел «Государственно-частное партнерство при строительстве автомобильных дорог и объектов дорожной инфраструктуры», в котором перечислены объекты, на которых до 2013 г. должен быть введен платный проезд. Помимо российских компаний к реализации проектов платных дорог на конкурсной основе будут привлекаться международные компании.

Один из проектов, в котором ярко используется механизм государственно-частного партнерства, — строительство Западного скоростного диаметра (ЗСД) в С.-Петербурге.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31 октября 2006 г. № 1494-р «О проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» в г. С.-Петербурге» реализация этого проекта осуществляется на основе концессионного соглашения, права и обязанности концедента по которому совместно осуществляют Российская Федерация и Санкт-Петербург. ЗСД будет объектом государственной собственности.

Цель создания платной скоростной автомагистрали — повышение эффективности работы соответствующего транспортного узла и подключение его к сети федеральных автомобильных дорог страны.

Проект магистрали предусматривает строительство автодороги протяженностью 48,9 км, 55% которого составят эстакадные участки. Планируемая ширина автодороги составит 6-8 полос. В составе магистрали предполагается 2 туннеля и 72 инженерных сооружения, включая мосты, путепроводы и транспортные развязки.

Стоимость проекта составляет 212,7 млрд руб., в т.ч. от инвесторов — 108 млрд, из Инвестиционного фонда — 71,2 млрд, из бюджета города — 33,5 млрд руб.

Инвестором выступил консорциум «Западный скоростной диаметр – Невский меридиан», в который вошли французская компания Bouygues, немецкая Hochtief, российские «Базовый элемент» и «Мостотряд-19», а также французская инжиниринговая Egis и австрийская строительная Strabag AG.

В ноябре 2006 г. был проведен конкурс по выбору инвестора для строительства магистрали. Документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения с ЗСД утверждены концедентом — Федеральным дорожным агентством и правительством С.-Петербурга. К конкурсу было допущено 4 участника, представлявших интересы консорциумов, куда вошли российские, австрийская, немецкая, французская, голландская, турецкая, южноафриканская и испанская компании. Поскольку срок подачи заявок неоднократно продлевался, постановление о заключении концессионного соглашения на строительство ЗСД было принято только в июле 2008 г., а уже в конце этого года был открыт первый участок ЗСД протяженностью 5,7 км.

Реализация проекта осуществляется в соответствии с существующими юридическими схемами и механизмами. Вместе с тем привлечение совместного финансирования федерального бюджета и бюджета С.-Петербурга повлекло необходимость в специальных распоряжениях правительства РФ и правительства С.-Петербурга, предусматривающих порядок реализации проекта, утверждение схемы его финансирования с учетом социальной значимости проекта для Северо-Западного региона и страны в целом.

Взаимоотношения Российской Федерации и города по поводу совместной реализации проекта создания и эксплуатации ЗСД урегулированы соответствующим соглашением от 30 ноября 2006 г. Однако в связи с финансовым кризисом реализация проекта в целом оказалась под

угрозой срыва. Концессионный договор не был подписан. «Строительство этой дороги у нас планировалось совместно с частными инвесторами, но, к сожалению, в современных условиях они отпали. В связи с этим мы приняли решение и коллектив сохранить, и построить дорогу», — заявил председатель Правительства РФ В. Путин. В итоге государство гарантировало финансирование строительства ЗСД на 2009-2010 гг. за счет средств федерального бюджета в размере более 20 млрд руб. В 2009 г. планировалось выделить из федерального бюджета на строительство объекта 6 млрд руб., а в 2010 г. — 14,6 млрд. Ранее ввод ЗСД планировался на конец 2011 г. В феврале 2009 г. администрация города сообщила, что срок окончания ЗСД переносят на 2013-2014 гг. из-за сложных экономических условий.

В заключение отметим, что с целью эффективного использования механизма государственно-частного партнерства, в частности реализации концессионной деятельности, необходимо решить следующие задачи: создание полной и адекватной современным условиям законодательной базы, развитие институциональной среды, разработка стратегии использования концессий в национальной экономике. Важным фактором, определяющим развитие концессионной деятельности, является общественное понимание ее механизма и достоинств. Анализ современного состояния ГЧП в России показывает, что хотя государство принимает активное участие в решении этих задач, на сегодня его явно недостаточно.

В случае если будут организованы необходимые условия для реализации механизма государственно-частного партнерства, он позволит привлечь значительные ресурсы в сферы и отрасли, добиться экономии государственных средств, обеспечить расширение доходной базы бюджетов всех уровней за счет роста ВВП и концессионных платежей, предоставлять более качественные услуги и товары населению.

## **Примечания**