Жихарев К.Л.

Инструменты модернизации транспортной системы России в рамках государственно-частного партнерства

В настоящее время основной проблемой при построении транспортной инфраструктуры, являющейся своего роста катализатором устойчивого и динамичного роста всей экономики, заключается в недостаточном уровне финансирования. Например, текущий уровень финансирования российского транспортного комплекса составляет только 2% ВВП. В то же время, среднемировой уровень расходов на развитие и содержание транспортной инфраструктуры достигает 4-6% ВВП. Международная практика показывает, что в условиях дефицита и ограниченности инвестиционных ресурсов, в качестве основных источников пополнения и расширения базы финансирования инфраструктурных проектов могут использоваться:

1. выделение дополнительных бюджетных ассигнований;
2. введение дополнительных целевых налогов и сборов для пользователей услуг транспортной инфраструктуры;
3. привлечение заемных средств под гарантии Правительства;
4. привлечение внебюджетных инвестиций с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

В нынешних российских условиях речь должна идти о комплексном сочетании всех четырех видов рассмотренных инструментов. Тем более, что все они в той или иной степени увязаны между собой и взаимодополняют друг друга.

Как уже было отмечено, обеспечение опережающих темпов развития транспортной инфраструктуры сегодня, в условиях дефицита инвестиционных ресурсов, во многом зависит от возможностей широкого привлечения внебюджетных инвестиций. Основным инструментом привлечения внебюджетных средств является институт государственно-частного партнерства (ГЧП), который может и должен быть использован как основной источник пополнения и расширения базы финансирования инфраструктурных проектов.

Одним из ключевых механизмов привлечения внебюджетных инвестиций при реализации крупных инфраструктурных проектов могут и должны стать государственные концессии, уже зарекомендовавшие себя в мировой практике. К экономическим плюсам данного инструмента, прежде всего, можно отнести:

- существенное расширение источников финансирования,
- сокращение сроков строительства и реконструкции объектов,
- повышение производительности труда персонала,
- снижение инвестиционных и эксплуатационных затрат.

Вместе с тем, для достижения положительного эффекта транспорт-

ных концессий необходимо более активное по сравнению с другими отраслями участие государства, поскольку:

- Социально-экономическая важность проектов, как правило, значительно превышает прямые финансовые выгоды оператора объекта транспортной инфраструктуры.
- Уровень платежеспособного спроса в сопоставлении с необходимыми затратами не вызывает энтузиазма у потенциальных инвесторов.
- Для проектов в сфере транспортной инфраструктуры характерны высокая фондоемкость и длительные сроки окупаемости.
- В проектах часто присутствуют политические, экономические и социальные риски, которые снижают их привлекательность для частного бизнеса.

Развитие транспортной системы России определяется Транспортной стратегией Российской Федерации до 2020 года, Стратегией развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года и скорректированной Федеральной целевой программой «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)». В целях реализации масштабных комплексных инвестиционных проектов транспортной инфраструктуры общенационального значения на условиях государственно-частного партнерства Минтрансом России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект новой подпрограммы ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» - «Развитие экспорта транспортных услуг России».

Применение государственных концессий позволит существенно расширить источники финансирования транспортной отрасли в целом, а также поспособствует созданию новых и реконструкции уже существующих объектов, сокращению сроков их строительства и реконструкции, значительному снижению инвестиционных и эксплуатационных издержек. Как пример можно привести следующие цифры - Федеральная целевая программа "Модернизация транспортной системы России" на 60% финансируется из федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации. Остальной объем необходимого финансирования обеспечивается за счет внебюджетных источников, исходя из задач Транспортной стратегии, разработанной Минтрансом России и утвержденной Правительством Российской Федерации. В перспективе это соотношение должно измениться в сторону увеличения доли частных инвестиций, которая составит не менее 60%.

В рамках стратегических целей Министерство транспорта Российской Федерации сегодня активно разрабатывает ряд проектов развития транспортной инфраструктуры, в частности, проекты строительства платных автодорог и высокоскоростных железнодорожных магистралей, создание национальной сети современных аэропортов-хабов и другие проекты, имеющие высокую инновационную составляющую. Часть проектов развития транспортной инфраструктуры, реализация которых будет осу-

ществляться на условиях государственно-частного партнерства, включена в проект новой подпрограммы «Развитие экспорта транспортных услуг».

Для более эффективного запуска этих проектов Минтранс России в тесном сотрудничестве с Минэкономразвития России в настоящее время ведет работу по подготовке типовых концессионных соглашений, являющихся необходимым прикладным инструментом реализации принятого летом 2005 г. закона «О концессионных соглашениях». Минтранс России подготовил и представил в МЭРТ типовые соглашения для большинства отраслей транспортной инфраструктуры.

Как показывает практика, наиболее активно концессии используются при реализации проектов дорожно-транспортного сектора. Основным предметом ГЧП в дорожной отрасли должно стать строительство и передача в концессию платных автомобильных дорог, введение платности на которых является не только инструментом привлечения внебюджетных средств, но и должно рассматриваться в контексте государственной стратегии по развитию высококачественной инфраструктуры.

В настоящее время Минтрансом во взаимодействии с Минэкономразвития, а также ведущими мировыми консалтинговыми компаниями разрабатывается комплексная концепция организационно-правовой и финансовой модели управления на платных автомобильных дорогах. С учетом этих наработок, а также при условии успешного прохождения в Государственной Думе закона «О платных автомобильных дорогах», Минтранс планирует внести в Правительство до конца текущего года проекты постановлений о реализации пилотных проектов платных автомобильных дорог. Дальнейшее продвижение и возможность успешной реализации проектов платных автомобильных дорог предполагают формирование адекватного правового поля, создающего условия для привлечения значительных объемов частных инвестиций.

На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствуют три основных условия, обеспечивающих заинтересованность крупных частных инвесторов к долгосрочным проектам по развитию объектов инфраструктуры. Это следующие:

1. Существующая нормативная база (ГОСТы, СНиПы, ТУ) не обеспечивает объективно требуемого качества строительства и эксплуатации дорог для современного автомобильного транспорта, обладающего высоким крутящим моментом силовых агрегатов и соответствующей ударной нагрузкой на дорожное полотно.

2. Интенсивность транспортного потока находится на уровне, не обеспечивающем погашение инвестиций и воспроизводство эксплуатационных характеристик платных автомагистралей только за счет сборов за проезд.

3. Отсутствуют подзаконные акты Закона о концессиях в Российской Федерации, относящиеся к дорожной отрасли и определяющие порядок распределения возможных рисков между инвестором и государст-

вом, между концессионером и отраслевым органом исполнительной власти.

При этом формирование смешанных государственно-частных инвестиционных проектов по платным дорогам в Российской Федерации все же привлекательно для частного капитала, так как потенциально, при определенных условиях, долгосрочные инвестиции могут составить не менее 5 млрд. $ в год, с доходностью от 8 до 12 % годовых.

Этим процессом необходимо управлять через государственную структуру, специализирующуюся конкретно на инвестициях в дорожной отрасли. Годовой объем инвестиций в инфраструктуру должен составлять не менее 5 млрд. руб., с последующим оборотом от эксплуатации объектов инфраструктуры с 2 млрд. руб. в первый год, до 30 млрд. руб. - через 10 лет эксплуатации ежегодно.

Процесс инвестирования из внебюджетных источников в дорожную отрасль должен осуществляться централизовано через организационную структуру федерального управления инвестиционной политики ФУИП на конкурсной основе (Департамент конкурсных торгов и аукционов ФУИПа) по трем направлениям:

1. Инвестиции в капитальное строительство платных автомагистралей (как частные, так и смешанные - государственные и частные) на принципе концессии сроком не менее 25 лет. Годовой объем таких инвестиций должен составить не менее 50 млрд. руб. с последующим двукратным увеличением ежегодно доведя до объема 150-200 млрд. руб. в год.

2. Инвестиции в капитальные вложения на техническое оснащение всех без исключения объектов федеральной дорожно-мостовой сети и на развитие производственных мощностей для выпуска продукции дорожно-мостового назначения. Годовой объем таких инвестиций должен составлять порядка 10 млрд. руб.

3. Инвестиции в содержание объектов дорожно-мостовой сети, соответствующих международным стандартам, в том числе на материальные ресурсы. Годовой объем таких инвестиций должен составлять порядка 5 млрд. руб.

С целью обеспечения гарантированного погашения внебюджетных инвестиций и процентных ставок по кредитам не только за счет сборов от пользователей платных автомагистралей формируются программы развития инфраструктуры федеральной дорожной сети и в первую очередь платных магистралей с приоритетными позициями для внебюджетных инвесторов на хозяйственное ведение либо владение объектов инфраструктуры.