

ТРАНСПОРТНАЯ ДОСТУПНОСТЬ

НЕСМОТРЯ НА МНОГОЛЕТНИЕ ДИСКУССИИ О НЕОБХОДИМОСТИ РАСШИРЯТЬ СТРОИТЕЛЬСТВО ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ С ПОМОЩЬЮ СХЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, НИ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ, НИ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЛАСТИ НЕ СМОГЛИ СОЗДАТЬ ПОЛНОЦЕННЫЙ РЫНОК ПРОЕКТОВ, КУДА БЫ ПРИВЛЕКЛИ ЧАСТНЫЙ КАПИТАЛ. НЕ РЕШЕНЫ ДАЖЕ ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ АДЕКВАТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, КОТОРОЕ СТИМУЛИРОВАЛО БЫ ИНВЕСТИЦИИ В ТРАНСПОРТ.

СЕРГЕЙ ПЛЕТНЕВ

ПУТИ НЕ РАСШИРЯЮТСЯ ОАО РЖД серьезно рассчитывает на привлечение частных инвестиций в железнодорожную структуру. В прошлом году холдинг актуализировал Генеральную схему развития железных дорог до 2020 года, принятую в 2012 году. Предполагается, что объем частных инвестиций в проекты схемы составит от 156 млрд до (при удачном стечении обстоятельств) 406 млрд руб.

При этом частные средства не фигурируют в базовом варианте, а встречаются лишь в консервативном и инновационном вариантах схемы. Речь идет о привлечении денег на строительство подъездных путей к месторождениям или расширении пропускной способности магистралей. Пока инвестиции частных компаний в эти проекты единичны. Можно говорить лишь о подписанном СИБУРом и НОВАТЭКом в 2012 году соглашении, по которому компании представляют РЖД средства, а железнодорожники проводят расширение пропускной способности участка Лимбей—Сургут—Тобольск. Для вывоза продукции по этому отрезку будет установлен специальный тариф, который позволит окупить затраты за семь лет.

«До сих пор ОАО РЖД в реализации ряда проектов само выступало в схеме ГЧП со стороны частного партнера. Использование механизма ГЧП на сегодняшний день у нас находится в противоречии с теми реформами инфраструктурных монополий, которые были осуществлены в начале 2000-х годов», — полагает генеральный директор Федерального центра проектного финансирования Александр Баженов. В частности, базовой моделью в них является корпоративное финансирование.

«Соответственно, возможности для привлечения дополнительных средств естественными монополиями выбираются в силу того, что у них есть определенная ковенанта, они не могут привлекать все больше и больше долга», — говорит господин Баженов. — С другой стороны, объем их деятельности и объем заимствований неизбежно привязаны к тем основным рынкам, которые у них есть. Другие проекты находятся на периферии».

РЖД здесь как раз является очень характерным примером, указывает эксперт. У них нет возможности развивать соответствующую систему на Дальнем Востоке просто в силу того, что там нет корпоративной эффективности. Соответственно, необходимы либо субсидии, либо какой-нибудь другой механизм, который для РЖД пока так и не разработан. Между тем еще пять-шесть лет назад инвесторы готовы были предложить много проектов строительства железнодорожных путей в рамках тех же комплексных проектов развития Нижнего Приангарья или Южной Якутии. Теперь конъюнктура изменилась, и строительство железнодорожных веток в них с вложениями частного бизнеса стало для последних не очень привлекательным занятием.

Более реализуемые планы по модернизации есть у Дирекции развития вокзалов ОАО РЖД. Частные инвесторы уже давно рассматривают вокзалы как очень перспективный объект для вложения средств, что позволило железнодорожникам даже рассчитывать на уменьшение собственной доли инвестиций за счет частной. Как пояснил руко-

ГЧП КАК ФИНАНСОВАЯ СХЕМА УСПЕШНО ИСПОЛЗУЕТСЯ В ПРОГРАММАХ ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА



ФОТО: В. КОЛОДОВ

водитель дирекции Сергей Абрамов, сейчас пересматривается концепция развития вокзалов, где РЖД намерены предложить частным инвесторам (в том числе регионам) инвестировать до 90% собственных средств вместо прежних 70%. Схема при этом простая: сами здания вокзалов остаются в государственной собственности, а вновь построенные площади будут в полной или частичной собственности у инвестора с правом коммерческого управления. Проект при этом идет довольно успешно, поскольку, по словам Сергея Абрамова, уже подписано соглашений на 600 млрд руб.

В то же время инвестиции непосредственно в расширение пропускных способностей железнодорожной инфраструктуры практически не идут.

«К сожалению, уровень развития ГЧП в России в целом достаточно низкий — практически нет примеров, которые демонстрировали бы инвесторам привлекательность и безопасность инвестиций в железную дорогу», — говорит генеральный директор лизинговой компании «ТрансФин-М» Дмитрий Зотов. — Думаю, что для эффективного развития ГЧП государству необходимо прежде всего проработать механизм гарантии возвратности, а также ряд мер, таких как льготные тарифы, субсидии, компенсация затрат, чтобы привлечь инвесторов в эту отрасль. Основными участниками проектов на начальном этапе, скорее всего, станут крупные компании-грузовладельцы, заинтересованные в транспортировке собственной продукции». В сложившейся политической ситуации инвестировать в зарубежные активы будет рискованно и даже невозможно, что может привлечь российских инвесторов к реализации стратегически важных для экономики проектов, предполагает эксперт.

Как раз в правовом поле сбой государственного регулирования наиболее очевиден. Весной прошлого года правительство внесло в Госдуму проект закона о ГЧП. В нем частным инвесторам разрешается вкладываться в транспортную инфраструктуру, в том числе железнодорожную. Предполагается, что ее можно будет заложить, а средства возвращать за счет тарифа, который установит правительство. Параллельно Минтранс разработал законопроект о снятии ограничений на оборот недвижимого имущества ОАО РЖД, которое ранее запрещалось закладывать и отчуждать без соответствующего постановления правительства. Как заявил министр транспорта Максим Соколов, это позволит частным инвесторам вкладываться в железнодорожные пути и ускорит перевозку грузов.

Однако тот же закон о ГЧП пока не может пройти во второе чтение в Госдуме, потому что к нему возникли вопросы у правового управления президента по части соответствия закону «О госзакупках». Поскольку речь идет об очень больших средствах, которые будут вкладываться на длительный срок, то наличие законодательства и его стабильность имеют здесь решающее значение.

НАДЕЖДА НА ЧЕМПИОНАТ Более успешно в России внедряются схемы обновления городского транспорта. Впрочем, здесь в большинстве случаев таким «инвестором» выступают государственные или муниципальные компании. При этом, естественно, наиболее крупные проекты реализуются в Москве и Санкт-Петербурге.

В Москве заключен контракт жизненного цикла на сервисное обслуживание вагонов депо «Новогиреево» с ОАО «Метровагонмаш», по условиям которого компания на протяжении 30 лет будет обслуживать 248 вагонов метрополитена Калининской линии. Также сейчас проходят конкурсные процедуры по заключению концессионного соглашения на строительство Северного дублера Кутузовского проспекта — платной бесветофорной трассы длиной 11 км, которая соединит развязку МКАД и деловой центр «Москва-Сити».

В Санкт-Петербурге введены в эксплуатацию два участка трассы «Западный скоростной диаметр» — первого городского транспортного проекта ГЧП в России. Сейчас в комитете по инвестициям изучается перспектива строительства платной 22-километровой широкополосной магистрали «Восточный диаметр», стоимость которой может составить \$640 млн.

Есть, конечно, удачные проекты и вне двух столиц. В Рязани частной компанией без копейки муниципальных денег в прошлом году запущен платный путепровод через железнодорожный переезд, который сразу стал пользоваться высокой популярностью у водителей. В следующем году должно начаться строительство Владивостокской кольцевой автодороги, проект которой довольно хорошо проработан.

«Ключевая проблема тиражирования проектов в сфере городского транспорта — их уникальность и сложность при структурировании», — замечает руководитель исследовательских проектов Центра развития ГЧП Александр Долгов. — Однако перспектива ГЧП в городском транспорте есть: в 2018 году в российских городах пройдет чемпионат мира по футболу, и необходимость совершенствования транспортной инфраструктуры обозначена уже сейчас. Поэтому привлечение внебюджетных средств с использованием механизмов ГЧП в капиталоемкое строительство может позволить решить эту проблему».

Юрист практики ГЧП и инфраструктуры юридической фирмы Vegas LEX Михаил Корнев говорит, что понятие государственно-частного партнерства в России все еще размыто. «Поэтому к ГЧП нередко относят любые виды взаимодействия государства и частного сектора, в том числе на основе обычных государственных контрактов или, например, финансирование проектов за счет специализированных фондов», — указывает эксперт. — Те же поставки вагонов метро и их обслуживание по контракту жизненного цикла не являются классическим ГЧП: партнером на стороне государства выступало ГУП «Московский метрополитен», а не пу-

блично-правовое образование». Автотранспортный сектор является флагом ГЧП на федеральном уровне, и его опыт активно распространяется и на проекты городского транспорта. Однако, по мнению Михаила Корнева, действующая нормативная база слабо ориентирована на городские проекты. Федеральный закон «О концессионных соглашениях», наиболее активно применяющийся в сфере ГЧП, рассчитан на проекты по созданию и эксплуатации недвижимого имущества (инфраструктуры) и слабо приспособлен, например, для проектов по организации перевозок пассажиров. Кроме того, федеральный закон предусматривает необходимость проведения конкурсной процедуры, стоимость и сроки проведения которой не зависят от величины проекта. В результате расходы на процедуры для небольшого проекта сопоставимы с объемом федеральным. И в принципе относительно малый масштаб городских проектов создает сложности с выстраиванием самоокупаемых инвестиционных схем: работает так называемый эффект масштаба, уменьшающий привлекательность проектов.

По словам эксперта, ощущается и недостаточность специального отраслевого регулирования. Это подтверждается тем, что с определенной периодичностью разрабатываются отраслевые законопроекты в сфере городского транспорта, например проект федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

В большинстве субъектов приняты региональные законы, некоторые из которых предусматривают перспективные для сферы городского транспорта механизмы ГЧП. Вместе с тем в отсутствие федерального закона, комплексно регулирующего отношения и определяющего правовой статус регионального законодательства, проекты государственно-частного партнерства на основе регионального законодательства не нашли широкого применения, за исключением Санкт-Петербурга.

Вопрос о том, смогут ли муниципальные и региональные власти более массово внедрять небольшие проекты ГЧП даже в условиях усердствования законодательства, остается открытым. Если посмотреть базу данных центра развития ГЧП, то там довольно много таких проектов, заморозивших, как правило, еще на бумажной стадии. И многие из них начинались в 2006–2007 годах, а затем по экономическим причинам умерли. Вряд ли что-то может заставить их ожить, кроме воли федерального центра. При этом они должны попасть в какую-то федеральную или региональную программу. Это может быть подготовка к чемпионату мира-2018 или программа строительства переездов Московской области.

Есть и еще одна сложность. Как говорит директор Института реформирования общественных финансов Владимир Климанов, с того времени из региональных администраций практически ушли за ненадобностью все специалисты, способные привлекать внешние инвестиции и составлять грамотные стратегии, основанные на таких привлечении. Основной работой финансистов в регионах стало обоснование необходимого размера дотаций и деятельность по как можно более полному их получению из центра. ■

В СЛОЖИВШЕЙСЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ ИНВЕСТИРОВАТЬ В ЗАРУБЕЖНЫЕ АКТИВЫ БУДЕТ РИСКОВАННО И ДАЖЕ НЕВОЗМОЖНО, ЧТО МОЖЕТ ПРИВЛЕЧЬ РОССИЙСКИХ ИНВЕСТИТОРОВ К РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИ ВАЖНЫХ ДЛЯ ЭКОНОМИКИ ПРОЕКТОВ

