

## РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Р.В. Масумов

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва  
E-mail: rmasumov@gmail.com

Рассматривается вопрос осуществления Транспортной стратегии-2030 на основе механизма государственно-частного партнерства. В качестве практической реализации проектов ГЧП были изучены примеры реконструкции аэропорта “Пулково” и строительства скоростной автомагистрали Москва-Санкт-Петербург.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, Транспортная стратегия, аэропорт “Пулково”, автомагистраль Москва-Санкт-Петербург.

Сравнивая этапы становления государственно-частного партнерства (ГЧП) в России в 2008 и 2011 гг. нельзя не усмотреть тенденцию прогрессивного развития этой экономической категории в практическом русле, в частности в транспортной сфере. С 2008 г. началась реализация 13 крупных инфраструктурных проектов, строительство которых осуществляется на принципах ГЧП, в том числе за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации<sup>1</sup>. По состоянию на август 2011 г. законы о ГЧП существуют в 38 регионах. Большая часть из них была принята еще в 2010 г. Все это указывает на возрастающий интерес региональных администраций к идеям ГЧП и самым положительным образом влияет на инвестиционную привлекательность регионов и, как следствие, на ускорение развития инфраструктуры за счет привлечения внебюджетного финансирования в проекты, инициированные государственными органами<sup>2</sup>.

Транспортная инфраструктура является одной из крупнейших сфер сложившегося взаимодействия государства и бизнеса в области производства общественных благ и разделения рисков. Без развитой инфраструктуры затягивается реализация крупных инвестиционных объектов, замедляется привлечение внебюджетных средств и иностранных инвестиций, что существенно ограничивает социально-экономический рост страны<sup>3</sup>. Строительство, реконструкция и управление автомобильными и железными дорогами, каналами мостов и туннелей, морскими портами и аэропортами лежат в основе ГЧП в транспортной сфере.

Для России решение транспортной проблемы было и остается одной из приоритетных за-

дач, а механизм государственно-частного партнерства является эффективным способом ее выполнения. Распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г. (Стратегия). Согласно Стратегии, использование современных механизмов развития экономической конкурентной среды, включая государственно-частное партнерство, является одним из главных целевых ориентиров Стратегии. Повышение инвестиционной привлекательности транспортной отрасли требует развития нормативно-правовой базы, регулирующей использование на государственном, межгосударственном и региональном уровнях различных форм государственно-частного партнерства, в рамках которого определяются вопросы, касающиеся распределения рисков, уровня обязательств государственного и частного секторов, продолжительности реализации проектов и права собственности на активы<sup>4</sup>. Следует отметить, что между ведущими крупными компаниями сохраняются конкурентные взаимоотношения, но они сглаживаются элементами сотрудничества - возникают отношения конкуренции, под которыми автор термина В. Осипов предлагает понимать отношения, сочетающие в себе элементы конкуренции и сотрудничества<sup>5</sup>.

Организация межрегиональных автотранспортных конвейеров предусматривает, в частности, создание транспортно-логистической инфраструктуры, в том числе терминалов и логистических парков различного типа на принципах государственно-частного партнерства. Этот проект должен обеспечить увеличение коммерческой скорости товаров в межрегиональном сообщении до 1000-1500 км в

## Прогноз перевозок грузов и пассажиров, грузо- и пассажирооборота на период до 2030 года

Показатели	2000	2005	2006	2007	2010 (прогноз)	2015 (прогноз)	2020 (прогноз)	2030 (прогноз)
Прогноз перевозок грузов и грузооборота по инерционному варианту развития								
транспортной системы России до 2030 г.								
Перевозки грузов, всего, млн т	10 217,6	11 606,1	11 821,3	12 068,8	12 544,3	13 960,6	15 951,8	17 858
Грузооборот, всего, млрд ткм	1745,9	2232,1	2332,6	2480	2784	3188,7	3506,1	3860,6
Прогноз перевозок пассажиров и пассажирооборота по инерционному варианту развития								
транспортной системы России до 2030 г.								
Перевозки пассажиров, всего, млн чел.	57 160,3	42 561,8	40 941,6	38 848,2	41 021,9	43 803,1	47 283,3	52 096,7
Пассажирооборот, млрд пасс.-км	732,8	754,7	838	858,7	981,2	1139,1	1395,9	1610
Прогноз перевозок грузов и грузооборота по энергосырьевому варианту развития								
транспортной системы России до 2030 г.								
Перевозки грузов, всего, млн т	10 217,6	11 606,1	11 821,3	12 068,8	12 504,6	14 202,4	15 619,2	18 227,6
Грузооборот, всего, млрд ткм	1745,9	2232,1	2332,6	2480	2780,8	3287,9	3853	4197,2
Прогноз перевозок пассажиров и пассажирооборота по энерго-сырьевому варианту развития								
транспортной системы России до 2030 г.								
Перевозки пассажиров, всего, млн чел.	57 160,3	42 561,8	40 941,6	38 848,2	41 021,9	43 849,3	48 272,4	53 460,9
Пассажирооборот, млрд пасс.-км	732,8	754,7	838	858,7	981,2	1179,2	1443,8	1718,5
Прогноз перевозок грузов и грузооборота по инновационному варианту развития								
транспортной системы России до 2030 г.								
Перевозки грузов, всего, млн т	10 217,6	11 606,1	11 821,3	12 068,8	12 544,3	14 823,9	16 755,5	20 679,4
Грузооборот, всего, млрд ткм	1745,9	2232,1	2332,6	2480	2784	3311,7	3899,3	4565,1
Прогноз перевозок пассажиров и пассажирооборота по инновационному варианту развития								
транспортной системы России до 2030 г.								
Перевозки пассажиров, всего, млн чел.	57 160,3	42 561,8	40 941,6	38 848,2	41 591,3	45 452,1	51 793,7	62 377,4
Пассажирооборот, всего, млрд пасс.-км	732,8	754,7	838,2	858,7	998,9	1214,4	1545,2	1942,1

Источник: Приложение 2 к Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.

сутки при гарантированной ритмичности, производительности автотранспортных систем в 3-4 раза и, соответственно, рентабельности, а также пропорциональное снижение издержек грузовладельцев на кредитование грузов в пути и на складе. На региональном уровне проект предполагается реализовать через региональные научно-внедренческие центры совместно с федеральным научно-внедренческим центром на основании его методик<sup>6</sup>.

Необходимым условием реализации Транспортной стратегии на всех этапах является улучшение инвестиционного климата и развитие рыночных отношений на транспорте на основе формирования и отработки механизмов управления инвестициями, в том числе на условиях государственно-частного партнерства<sup>7</sup>.

Как видно из таблицы (*приложение 2 к Транспортной стратегии*) “Прогноз перевозок грузов и пассажиров, грузо- и пассажирооборота на период до 2030 г.”, в среднем по трем вариантам развития транспортной системы России<sup>8</sup> темпы роста до 2030 г. будут расти в среднем на 51 % (по перевозкам грузов и грузооборота) и на 54 % (по перевозкам пассажиров и пассажирооборота). Таким образом, необходимо строить новые и модернизировать уже имеющиеся в наличии объекты инфраструктуры для бесперебойного и быстрого обслуживания пассажиров и грузов. Механизмы ГЧП являются одними из важнейших для достижения поставленных целей. Устойчивое развитие российской экономики на инновационно-технологической основе возможно в современных условиях на базе государственно-частного партнерства, консолидирующего интересы государства, бизнеса и институтов гражданского общества<sup>9</sup>.

Сейчас в России существуют несколько десятков проектов транспортной инфраструктуры на основе ГЧП. Некоторые из них:

### **1. Реконструкция аэропорта “Пулково”**

**Проект:** Реконструкция аэропорта “Пулково” предполагает строительство нового пассажирского терминала для международных рейсов с пропускной способностью около 7,4 млн чел. в год с возможностью увеличения до 22 млн чел. к 2025 г. Строительство началось в 2011 г.<sup>10</sup>

В Санкт-Петербурге Правительством города было подписано концессионное соглашение с консорциумом “Воздушные ворота северной столицы” о реконструкции аэропорта “Пулково”. В состав консорциума входят VTB Bank Europe, управляющая аэропортом Франкфурта компания Fraport и греческая Copelouzos Group<sup>11</sup>.

29 апреля 2010 г. - консорциум “Воздушные ворота северной столицы” начал управление операционной деятельностью аэропорта “Пулково”.

6 февраля 2011 г. - выбран генеральный подрядчик на реализацию первой фазы проекта развития аэропорта “Пулково”.

Объем инвестиций составил 35 млрд руб. Внешэкономбанк выделяет 10 млрд руб., международные финансовые организации - 400 млн руб.<sup>12</sup>

**Предмет:** Комплексная реконструкция и последующая эксплуатация аэропорта “Пулково”.

**Длительность срока соглашения:** 30 лет с возможностью продления.

#### **Финансирование:**

- заем Внешэкономбанка оператору проекта для реализации программы реконструкции;

- заем международных финансовых организаций.

**Оператор проекта:** Инвестиционная компания, получившая права на реализацию проекта по результатам конкурса, проведенного правительством Санкт-Петербурга.

**Сроки:** В 2005 г. была заказана разработка 20-летнего Мастер-Плана (“Первоначальный Мастер-План”).

**Право собственности:** Регистрируется за инвестором.

**Тарифное регулирование:** Аэропортовые сборы и тарифы должны одобряться Федеральной службой по тарифам РФ.

**Источники возвратности:** Тарифная выручка аэропорта, а именно:

- тарифы за взлет и посадку;

- парковку самолетов;

- сборы с пассажиров;

- сборы за обеспечение авиационной безопасности;

- прочие доходы от неавиационной деятельности.

**Муниципальные и региональные гарантии:** Предоставление земельных участков частному инвестору.

#### **Объем инвестирования: 35 млрд руб.:**

- участие Внешэкономбанка - 10 млрд руб.;

- участие международных финансовых организаций - 400 млн руб.<sup>13</sup>

#### **Описание проекта:**

Участники проектов: Правительство Санкт-Петербурга, ОАО “Аэропорт “Пулково”, ОАО “Петропорт-концессии” (SPV<sup>14</sup>, созданное ЗАО “УК Лидер”, ОАО “Газпромбанк”, Flughafen Wien AG) как участник конкурса<sup>15</sup>.

*Часть 1.* Правовое сопровождение подготовки конкурсной заявки на участие в конкурсе (г. Санкт-Петербург) на право заключения инвестиционного соглашения по строительству, реконструкции и эксплуатации аэропорта “Пулково”, представляющего совокупность движимого и недвижимого имущества, включающую в себя, в числе прочего, комплекс плоскостных инженерных сооружений - аэродром, аэровокзалы, иные сооружения, предназначенные для приема, отправки, обслуживания воздушных судов, обеспечения аэропортовой деятельности и авиационной безопасности в аэропорту “Пулково”. Планируемые к привлечению инвестиции в проект оцениваются в более 1,4 млрд евро.

Реализация проекта включает в себя консультирование по вопросам корпоративного права, изменения корпоративной структуры SPV с учетом требований конкурса, тарифного и иного регулирования деятельности аэропортов России, соблюдения участником условий конкурсной документации, проведение риск-анализа условий конкурса с использованием государственных объектов недвижимости, юридической проверки объектов имущества: обязательства ОАО “Аэропорт “Пулково”, передача которых предусмотрена условиями конкурса; подготовку предложений по изменению конкурсного проекта ГЧП-соглашения, проектов предварительного договора строительного подряда нового терминала и предварительного договора технической поддержки со стороны венского аэропорта. Кроме того, предоставлены консультационные услуги финансовым консультантам консорциума по вопросам проектного финансирования, подготовки финансовой части конкурсного предложения, предварительного инвестиционного меморандума.

*Часть 2.* Консультирование по антимонопольному законодательству в ходе участия ОАО “Петропорт-концессии”. Подготовка правовых заключений по вопросам антимонопольного регулирования:

- меморандум о предварительном согласовании сделок с Федеральной антимонопольной службой РФ;

- меморандум по вопросам права, применимого к условиям конкурса к проекту Соглашения на строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов, входящих в состав имущества аэропорта “Пулково”, в рамках ГЧП;

- правовое заключение по вопросам законодательства РФ в части согласования сделок с иностранными инвестициями в отношении ОАО “Петропорт-концессии” в соответствии с антимонопольным законодательством.

Согласно проекту реконструкции аэропорта “Пулково”, здание терминала планируется разделить на три части - привокзальную площадь, воздушную зону и зону безопасности, соединенные между собой стеклянными мостами. Особенностью проекта является волнообразная крыша, связывающая весь терминал в единый комплекс<sup>16</sup>.

## **2. Скоростная автомагистраль Москва - Санкт-Петербург**

**Проект:** Решение о строительстве автомагистрали Москва - Санкт-Петербург было принято Министерством транспорта Российской Федерации (Минтранс), а инициатива исходила от президента России Владимира Путина<sup>17</sup>. В январе 2006 г. заказчику был сдан проект обоснования инвестиций в строительство скоростной автомагистрали Москва - Санкт-Петербург на участке 15 км - 58 км.

В феврале 2008 г. из разряда частных компаний был выбран концессионер для строительства первого участка. Из трех компаний, участвовавших в тендере, Минтранс России выбрал ООО “Северо-Западная концессионная компания”. На тот момент сметная стоимость строительства всей трассы составляла ориентировочно 350 млрд руб.<sup>18</sup>

**Сроки:** Скоростная автомобильная дорога Москва - Санкт-Петербург - планируемая платная скоростная автомагистраль между Москвой и Санкт-Петербургом. После постройки существующая федеральная трасса “Россия”, которая на отдельных участках исчерпала свою пропускную способность, будет служить бесплатным дублером новой платной автодороги. Новая автомагистраль - одна из первых крупных автодорог России, проезд по которой будет платным. Начиная от границ Москвы, новая трасса пройдет по Московской области (90 км), Тверской области (253 км), Новгородской области (233 км) и Ленинградской области (75 км). 29 сентября 2011 г. началось строительство автотрассы на участке от 15-го до 58-го километра.<sup>19</sup>

Как ожидается, строительство первого участка скоростной автомобильной дороги (15-58 км с подъездом к аэропорту Шереметьево) должно быть завершено в 2014 г.<sup>20</sup> В 2018 г. планируется окончательный ввод в эксплуатацию всей скоростной автотрассы Москва - Петербург общей протяженностью 684 км<sup>21</sup>.

**Характеристики трассы:** Проект предусматривает следующие основные характеристики строящейся автодороги:

- общая протяженность: 684 км;
- техническая категория: автомагистраль;

- количество полос движения: 4, 6, 8, 10;
- ширина полосы движения: 3,75 м;
- ширина разделительной полосы: 5 м;
- ширина обочины: 3,5 м;
- расчетная скорость движения: 150 км/ч;
- минимальный радиус кривой в плане: 1200 м;
- минимальный радиус кривой в продольном профиле:

- ° вогнутой: 8000 м,
- ° выпуклой: 30000 м;

- максимальный продольный уклон: 30 %.

Проект получил все необходимые разрешения и согласования, требуемые по российскому законодательству, в том числе положительное заключение государственной экологической экспертизы на стадии обоснования инвестиций и положительное заключение ФГУ «Главгосэкспертиза» на стадии утверждения инженерного проекта<sup>22</sup>.

**Тариф:** Средний тариф за проезд по участку от 15-го до 58-го километра трассы составит 3 руб. 62 коп. за 1 км<sup>23</sup>.

В целом, за четыре полных года (2008-2011) в России перешли от теоретических обсуждений важности использования механизмов ГЧП к практической части. Мониторинг средств массовой информации показал, что проекты ГЧП уже используют, как минимум, 30 субъектов РФ, и с каждым годом количество проектов увеличивается. Эффективность механизма ГЧП доказана на опыте западных стран. Нам же следует четко и результативно распределять трудовые, производственные и финансовые ресурсы на благо экономики страны. Для этого необходимо соблюдать три базовых принципа:

- создание государством четкого правового поля для инвесторов и инвестиций в проекты ГЧП;
- соблюдение принятых правил, финансирование социально значимых проектов в инфраструктуре;
- желание инвесторов развивать транспортные узлы для долгосрочного сотрудничества с органами государственной власти.

<sup>1</sup> Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года : [утв. Правительством РФ от 22 нояб. 2008 г. № 1734-р]. С. 9. URL: [www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT\\_ID=13008](http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=13008).

<sup>2</sup> ГЧП. 2011. Август. С. 3. URL: <http://pppcenter.ru/docs/2011.08.pdf>.

<sup>3</sup> Халтурин Р.А. Развитие инфраструктуры и возможности государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2012. № 5 (90). С. 28.

<sup>4</sup> Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. С. 150

<sup>5</sup> Осипов В. Кластеры как инструмент экономической политики государства // Вестник Института экономики РАН. 2012. № 6. С. 92.

<sup>6</sup> Там же. С. 150.

<sup>7</sup> Там же. С. 204

<sup>8</sup> *Сценарий инерционного развития* характеризует-ся сохранением доминирования энергосырьевого комплекса в экономике при резком замедлении роста добычи и экспорта углеводородов и отставании в развитии транспортной и энергетической инфраструктуры. Среднегодовые темпы роста ВВП в 2011-2020 гг. не превысят 4 %. *Сценарий энергосырьевого развития* опирается на наиболее полное использование конкурентных преимуществ России в энергетическом секторе, устойчивое наращивание экспорта сырья и повышение глубины его переработки, модернизацию транспортной инфраструктуры страны. Экономика может развиваться темпом 5-6 % в год. Данный сценарий предполагает частичное снятие ограничений инерционного развития за счет реализации конкурентного потенциала России в сферах энергетики и транспорта, повышения качественного уровня энергосырьевых отраслей и укрепления сырьевой специализации России в мире. *Сценарий инновационного развития*, наряду с использованием конкурентных преимуществ в энергосырьевом секторе, предполагает прорыв в повышении эффективности человеческого капитала и развитии высоко- и среднетехнологичных производств. Российская экономика выходит на траекторию устойчивого роста с темпом около 6,5 % в год.

<sup>9</sup> Зельднер А.Г. Правовые проблемы развития государственно-частного партнерства // Вопросы экономики и права. 2011. № 1. С. 7.

<sup>10</sup> URL: [http://www.dp.ru/a/2010/06/30/Modernizacija\\_Pulkovo\\_buks](http://www.dp.ru/a/2010/06/30/Modernizacija_Pulkovo_buks).

<sup>11</sup> URL: [http://www.dp.ru/a/2010/06/30/Modernizacija\\_Pulkovo\\_buks](http://www.dp.ru/a/2010/06/30/Modernizacija_Pulkovo_buks).

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> SPV - Special Purpose Vehicle: компания, созданная для конкретных целей или проектов.

<sup>15</sup> URL: [http://www.dp.ru/a/2010/06/30/Modernizacija\\_Pulkovo\\_buks](http://www.dp.ru/a/2010/06/30/Modernizacija_Pulkovo_buks).

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> URL: [http://www.admhimki.ru/news\\_9764\\_d16.07.2008.html](http://www.admhimki.ru/news_9764_d16.07.2008.html).

<sup>18</sup> URL: [http://www.medvedev2008.ru/live\\_press\\_01\\_11\\_smi.htm](http://www.medvedev2008.ru/live_press_01_11_smi.htm).

<sup>19</sup> URL: <http://www.lenta.ru/news/2011/09/29/trassa>.

<sup>20</sup> URL: <http://www.dometra.ru/news/6510>.

<sup>21</sup> URL: <http://www.lenta.ru/news/2011/09/29/trassa>.

<sup>22</sup> URL: [http://www.sdp-mos.ru/projects/18.html?my\\_pid=18&show\\_it=1](http://www.sdp-mos.ru/projects/18.html?my_pid=18&show_it=1).

<sup>23</sup> URL: <http://www.lenta.ru/news/2011/09/29/trassa>.