

ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА



МИНИСТР ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Игорь Евгеньевич Левитин

Задача опережающего развития транспортной инфраструктуры была определена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в качестве одного из основных стратегических приоритетов развития страны. В его Послании Федеральному Собранию особо подчеркивается, *что развитие инфраструктуры это больше, чем экономическая задача. Ее решение прямо влияет не только на состояние дел в экономике, но и на обеспечение единства страны.* И далее в том же Послании говорится, *что инфраструктура еще долгое время будет оставаться сферой ответственности государства.*

Мы полагаем, что такая расстановка акцентов формирует ряд жестких требований к проводимой государством транспортной политике и, в частности, предполагает:

Первое. Выработку системы долгосрочных стратегических приоритетов развития транспортной инфраструктуры.

Второе. Конкретные механизмы реализации инфраструктурных проектов, в том числе с привлечением ресурсов частного капитала.

Третье. Формирование четких и прозрачных «правил игры» на этом рынке, включая создание необходимой правовой базы и определение долгосрочных инвестиционных обязательств государства.

Четвертое. Она предполагает разработку и определение перечня конкретных инвестиционных проектов, способных обеспечить создание новых «точек роста» в экономике и которые могли бы быть предложены бизнесу и регионам для совместной реализации.

К сожалению, до последнего времени мы имели только фрагменты данной системы, не способные по отдельности обеспечить необходимого социально-экономического эффекта. К примеру, при принятии в 2001 году Федеральной целевой программы (ФЦП) «Модернизация транспортной системы» не было уделено достаточного внимания раскрытию механизмов привлече-

ния внебюджетных средств. В результате за три года реализации Программы объем привлеченных частных инвестиций оказался почти в два раза ниже запланированных программных показателей.

Не менее серьезной проблемой являлось формирование программных мероприятий по узкоотраслевому принципу. Как следствие, многие проекты плохо стыковались между собой, резко снижая эффективность бюджетных вложений. В результате такого подхода ни один из 16 крупнейших морских портов не имеет прямого выхода на федеральную сеть дорог, 8 из 10 стратегических федеральных аэропортов не обеспечены подъездной железнодорожной инфраструктурой. Все это предопределило необходимость разработки новых программных документов, отвечающих изменившимся приоритетам транспортной политики и потребностям социально-экономического развития страны. Речь идет о:

- Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года;
- Стратегии развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года;
- новой редакции ФЦП «Модернизация транспортной системы России»;
- а также выносимой на сегодняшнее обсуждение концепции новой Федеральной целевой программы «Развитие экспорта транспортных услуг России (2006–2010 годы)».

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года уже рассматривалась и была одобрена Правительством России 28 апреля текущего года. Что касается Стратегии развития транспорта до 2010 года, то она была разработана с учетом рекомендаций Минэкономразвития и позволяет увязать долгосрочные приоритеты Транспортной стратегии до 2020 года с федеральными и находящимися в разработке ведомственными целевыми программами, реализуемыми в среднесрочный период. Первоначальный проект среднесрочной Стратегии был существенно доработан и направлен в Правительство и Минэкономразвития Российской Федерации. Дополнительных замечаний и предложений по данному документу в Минтранс не поступало.

В целом мы полагаем, что оба рассмотренных документа закладывают основы стратегического планирования развития транспортного комплекса и способны существенно поднять качество и эффективность государственного регулирования, сформировать систему четких и ясных ориентиров для бизнеса.

Однако, помимо разработки Стратегии, не менее важной задачей является создание эффективных и действенных инструментов ее реализации. Как уже отмечалось, прежнюю ФЦП «Модернизация транспортной системы» отмечал ряд серьезных недостатков, что потребовало внесения соответствующих коррективов и приведения ее в соответствие с изменившейся системой приоритетов транспортной политики. В частности, из программы было исключено пять подпрограмм, не получивших в предыдущие годы достаточного бюджетного и внебюджетного наполнения. Помимо этого, программа требовала серьезной корректировки в части уточнения финансовых показателей, а также оценки эффективности заложенного в ней механизма реализации с точки зрения решения отраслевых, социальных и макроэкономических задач.

Новые финансовые показатели программы стали результатом более реалистичных оценок бюджетных возможностей и приведения их в соответствие с прогнозными параметрами развития российской экономики. В настоящее время проект откорректированной ФЦП «Модернизация транспортной системы» находится на согласовании в Минэкономразвития, Минфине и Минобрнауки России.

Основным неурегулированным вопросом остается вопрос по установлению лимитов финансирования на 2006 год для подпрограммы «Автомобильные дороги» и подпрограммы «Гражданская авиация» как базы планирования объемов капитальных вложений на последующие годы. Наша позиция: предлагаемые Минтрансом России объемы инвестиций по рассмотренным подпрограммам являются обоснованными, корректно рассчитанными и позволят достичь целевых программных показателей.

Теперь, что касается механизмов реализации программы. Как показала практика предыдущих лет, преимущественно они рассчитаны на решение задач воспроизводства существующей инфраструктуры. К примеру, если взять подпрограмму «Автомобильные дороги» – то это задача содержания, модернизации и реконструкции действующей сети дорог. Если же говорить о развитии новой современной инфраструктуры, в том числе инфраструктуры международных транспортных коридоров, то мы должны понимать, что эта задача требует совершенно иных подходов и механизмов реализации, и прежде всего более активного участия частного капитала как в финансировании, так



и в управлении данными проектами. С этой целью Минтранс России была разработана концепция *новой Федеральной целевой программы «Развитие экспорта транспортных услуг России (2006–2010 годы)»*, фокусирующейся на решении двух основных целей Транспортной стратегии.

Первое – на повышении конкурентоспособности российской транспортной системы и реализации транзитного потенциала страны. Реализация данной цели определена Президентом в качестве одного из важнейших общенациональных приоритетов, направленных на «превращение географических особенностей России в ее конкурентное преимущество».

В свою очередь, успешно реализовать данную задачу можно только за счет *улучшения инвестиционного климата, активного привлечения финансовых и управленческих ресурсов частного капитала*, включая развитие принципиально нового для России рынка концессионных проектов.

Можно сказать, что все без исключения проекты, которые планируется включить в новую программу, должны быть реализованы на основе механизмов государственно-частного партнерства. Это позволит не только диверсифицировать источники их финансирования, но и реализовать в соответствии с самыми высокими мировыми требованиями. В основу предлагаемого перечня программных мероприятий положена системная проблема транспортной отрасли, связанная с недостаточной реализацией транзитного потенциала и низкой конкурентоспособностью отечественных перевозчиков на мировом рынке транспортных услуг. Данная проблема приобретает особую остроту и актуальность в контексте предстоящего вступления России в ВТО. Общий объем финансирования предлагаемой ФЦП должен составить 736 млрд. рублей, из них за счет федеральных средств – 304 млрд. рублей, за счет внебюджетных источников – 400 млрд. рублей. Основной объем капитальных вложений предполагается направить на реализацию высокотехнологичных инфраструктурных проектов – современных мультимодальных логистических комплексов, скоростных автомобильных дорог, создание национальной сети аэропортов-хабов, развитие инфраструктуры крупнейших морских портов России.

Особый приоритет отводится разработке и внедрению современных транспортных, логистических и информационных технологий, способных обеспечить предоставление качественных и конкурентоспособных транспортных услуг. В результате реализации программы к 2010 году:

- экспорт транспортных услуг увеличится в 2 раза – до 13 млрд. долларов;
- объем перевозок трансфертных пассажиров в аэропортах-хабах увеличится в 5–7 раз и достигнет 3–4 млн. пассажиров в год.

Масштабность выдвигаемых целей предопределила необходимость применения принципиально новых программных подходов, качественно отличных от используемых в ФЦП «Модернизация транспортной системы».

Первое. Необходимо было изменить сам принцип формирования программных мероприятий за счет отбора тех проектов, которые способны обеспечить максимальный синергетический и системный эффект. В основу данного отбора был положен принцип выделения *стратегических зон развития транспортной инфраструктуры*, находящихся на пересечении и в местах максимальной концентрации экспортных, внутренних и транзитных грузопотоков, а также совпадающих с маршрутами прохождения основных международных транспортных коридоров.

Второй важной отличительной особенностью новой программы является отказ от узкоотраслевого принципа и переход к межотраслевому функциональному принципу планирования и управления инфраструктурой. В качестве примера хотел бы привести проект создания Новороссийского мультимодального транспортного узла, представляющего собой комплекс системно увязанных проектов по развитию подъездной и логистической предпортовой инфраструктуры. В настоящее время развитие Новороссийского порта, обеспечивающего около 23% российского экспорта, сдерживается из-за:

- ограниченной пропускной способности подъездных железнодорожных путей;
- неэффективного взаимодействия порта и железной дороги, ведущего к постоянным простоям и скоплению вагонов в порту;
- отсутствия прямого выхода из порта на федеральную сеть дорог;
- отсутствия резервных площадей для создания новых терминалов и системы распределительных логистических центров.



Ежегодная сумма потерь от простоя вагонов и упущенной прибыли от перераспределения потенциальных грузопотоков на порты сопредельных государств оценивается на уровне 4–5 млрд. рублей. Реализация проекта позволит полностью исключить простой вагонов, увеличить переработку сухих грузов в порту с нынешних 20 до 60 млн. тонн.

Другим похожим кластерным проектом является проект создания «большого логистического кольца» вокруг Москвы, реализацию которого планируется осуществлять в увязке с реконструкцией Центральной кольцевой дороги в Московской области. Помимо создания сети распределительных логистических центров, он также включает в себя перенос складских, контейнерных и таможенных терминалов из черты города, развитие рекреационных и инновационно-промышленных зон. Реализация проекта позволит разгрузить подъезды к Москве от движения транзитного транспорта, высвободить большое количество дорогостоящих городских площадей, создать в ближайшие 20 лет в Подмоскovie около 450 тысяч новых рабочих мест.

Третье. Совершенно очевидно, что рассмотренные выше подходы реализации проектов предполагают и совершенно иные принципы управления всей программой. В качестве государственного заказчика программы концепцией определено Министерство транспорта. Для осуществления оперативного управления и координации программных мероприятий предлагается создание новой дирекции, которой на договорной основе передается часть функций государственного заказчика. Хотел бы особо акцентировать ваше внимание, что все функции хозяйственной деятельности и непосредственного управления проектами планируется делегировать бизнесу в рамках заключаемых соглашений о государственно-частном партнерстве.

Наконец, четвертой важной отличительной особенностью предлагаемой программы является механизм ее финансирования. В общем виде предлагаемая схема представляет собой механизм смешанного долевого финансирования проектов частными инвесторами, Правительством и регионами Российской Федерации, либо через механизм создания совместных акционерных обществ, либо через передачу создаваемых объектов государственной собственности в длительное концессионное управление. Вместе с тем реализация данного подхода в рамках существующих бюджетных механизмов имеет ряд серьезных ограничений, связанных с длительностью цикла бюджетного планирования, сложностью предоставления специальных гарантий и т.д. Поэтому мы полагаем, что оптимальным источником федерального финансирования новой программы мог бы стать создаваемый инвестиционный фонд.

Принципиально важно, чтобы при разработке положения об инвестфонде была учтена возможность финансирования инвестиционных проектов, реализуемых в рамках ФЦП, точнее, только тех ФЦП, основной механизм реализации которых базируется на принципах государственно-частного партнерства. Хотел бы особо подчеркнуть, что программный метод не противоречит принципам инвестфонда, а, наоборот, позволяет системно и комплексно подходить к решению масштабных общегосударственных задач, формулируя их, а затем предлагая для совместной реализации частному капиталу.

Также очень важно прописать механизм взаимодействия инвестфонда и отраслевых органов, уполномоченных Правительством осуществлять подготовку ТЭО, конкурсных условий и отбор инвесторов по концессионным проектам в своих отраслях. Их действия должны быть согласованными и скоординированными, чтобы не допустить разрыва в принятии решений и проводимой политике по привлечению в российскую экономику частных инвестиций.

Возвращаясь к концепции новой ФЦП «Развитие экспорта транспортных услуг». К настоящему времени она согласована с Минэкономразвития и Минобрнауки. С Минфином подписан протокол разногласий. Учитывая исключительную важность апробации новых эффективных механизмов финансирования транспортной инфраструктуры, предлагаем утвердить концепцию данной ФЦП и поручить Минтрансу, Минэкономразвития и Минфину России представить на утверждение в Правительство окончательный проект программы к 15 июля текущего года.

Теперь о *развитии платных автомобильных дорог.*

Первоочередной задачей начального этапа их реализации является качественное проведение предпроектных работ, включающих выбор оптимальной модели государственно-частного партнерства, схемы проектного финансирования и модели распределения рисков. При этом, учи-



тывая новизну такой постановки задачи для российских проектных организаций, особое значение приобретает привлечение авторитетных зарубежных компаний, имеющих достаточный опыт и квалификацию в разработке подобных проектов. С этой целью и в соответствии с распоряжением Правительства №1724 от 29 декабря 2004 года в феврале текущего года был проведен конкурс на разработку обоснования инвестиций скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург, в апреле – на разработку обоснования инвестиций реконструкции ЦКАД в Московской области. Их победителями стали два международных консорциума.

О других предпринятых мерах. В целях ускорения реализации проекта Москва – Санкт-Петербург параллельно ведутся предпроектные и проектные работы по отдельным титулам проектируемой магистрали. По проекту обхода Одинцово завершена разработка обоснования инвестиций, которое направлено на экологическую экспертизу; подготовлен пакет документов для принятия постановления Правительства. По подъездам к аэропортам Домодедово и Шереметьево также практически завершены работы по разработке обоснования инвестиций, готовится конкурсная документация, проводятся мероприятия по согласованию отвода земельных участков.

По проекту Западного скоростного диаметра, в отношении которого имеется специальное поручение Президента России, подготовлен проект постановления Правительства, согласованный с Минэкономразвития и правительством Санкт-Петербурга. Постановлением предусмотрен новый механизм долевого финансирования объекта с возможной регистрацией его после окончания строительства в долевой собственности Российской Федерации и Санкт-Петербурга. Это дает основание для прямого финансирования ЗСД как из федерального бюджета, так и из бюджета города. Дальнейшие шаги предполагают разработку и заключение договора о долевом финансировании между правительствами Российской Федерации и Санкт-Петербурга, проведение концессионного конкурса и заключение концессионного договора со стратегическим частным партнером. Поэтому предлагаемое постановление необходимо рассматривать не как окончательную директиву, а только как первый шаг в последовательной цепочке решений Правительства, направленных на реализацию данного проекта.

Теперь о проблемах. Принятие Государственной Думой федерального закона «О концессионных соглашениях» снимает многие проблемы, связанные с привлечением инвестиций в инфраструктуру, но не все.

Прежде всего необходим отраслевой инвестиционный закон, который бы конкретизировал предмет государственно-частного партнерства и концессий применительно к дорожным проектам. К сожалению, разработанный Минтрансом законопроект «О платных автомобильных дорогах» почти десять месяцев находится на согласованиях в различных ведомствах. При этом после очередных согласительных процедур выдвигаются все новые и новые требования. Мы готовы учитывать конструктивные замечания, но они должны быть направлены на реальное разрешение проблем, а не на исключение тех или иных статей закона по формальному признаку, полностью выхолащивающих его содержание.

Следующая серьезная проблема, с которой мы столкнулись, – это отсутствие механизмов, позволяющих инвестору, принимающему участие в финансировании и создании федеральных объектов инфраструктуры, выступать получателем федеральных средств. Действующий порядок ФАИП предусматривает такую возможность только в отношении тех юридических лиц, бюджетное финансирование которых осуществляется в обмен на соразмерный пакет акций в уставном капитале. Однако применительно к крупным инфраструктурным объектам такая схема в принципе не подходит, поскольку они не могут быть частной собственностью инвестирующей компании и после завершения строительства подлежат регистрации в качестве государственного имущества.

В полной мере эта проблема распространяется и на будущие концессионные соглашения, поэтому необходима разработка одного или нескольких подзаконных актов, которые бы устанавливали порядок бюджетного финансирования и механизмы предоставления мер государственной поддержки проектам, реализуемым на основе государственно-частного партнерства. Предлагаем в протокольном решении закрепить соответствующее поручение МЭРТу, Минфину, Минтрансу и Минпромэнерго со сроком исполнения до 1 ноября текущего года.

Говоря об институциональных проблемах, нельзя не сказать и о таком серьезном ограничении, как неразвитость внутренних финансовых рынков, в частности, института предоставления «длинных»



кредитных денег. Одним из возможных источников могли бы стать средства пенсионных фондов, размещаемые под гарантии государства. Понятно, что предложение пока достаточно «сырое», но мы готовы совместно с Минфином и МЭРТом поработать над конкретными инвестиционными механизмами.

Но, пожалуй, самый острый вопрос в дорожном секторе – это неурегулированность земельных отношений, в частности, отсутствие нормативно установленного порядка резервирования и изъятия земельных участков в целях строительства и реконструкции федеральных автомобильных дорог. Хотел бы особо подчеркнуть, что без нормативного урегулирования данного вопроса реализация проектов строительства платных автомобильных дорог и других проектов ГЧП окажется просто невозможной.

Мы уже столкнулись с проблемой спекулятивной скупки земель в районах прохождения проектируемых трасс, и, если мы и дальше будем медлить с принятием необходимых нормативных актов, цена вопроса для бюджета может возрасти в разы.

Мы уже выносили данный вопрос на Правительственную комиссию по вопросам комплексного развития транспортной системы, в частности, свои предложения по передаче функций резервирования и выкупа земельных участков, отводимых под объекты транспорта, подведомственным Минтрансу России отраслевым агентствам. Протокольным решением Министерству экономического развития и торговли России было поручено учесть эти предложения при подготовке проектов федеральных законов, устанавливающих порядок резервирования и изъятия земель для государственных нужд. Однако в дальнейшем, при согласовании ряда проектов постановлений, а также уже упоминавшегося законопроекта «О платных автомобильных дорогах», мы столкнулись с принципиальной позицией Минэкономразвития, что изъятием земельных участков под строительство дорог должно заниматься только Росимущество.

Помимо необходимости урегулирования данного расхождения с решениями Правительственной комиссии, мы также хотели бы поставить вопрос о возможности принятия – до вступления в силу соответствующих федеральных законов – Временного порядка изъятия земельных участков для федеральных нужд в целях реализации транспортных инфраструктурных проектов. Проект соответствующего постановления мы готовы представить в ближайшее время. В противном случае, учитывая реальные сроки согласований и прохождения законов в Госдуме, отрасль может потерять как минимум еще один год. При худшем сценарии сроки начала практической реализации пилотных проектов платных автомобильных дорог могут быть отодвинуты еще дальше – на 2008–2009 годы.

Следующий неурегулированный вопрос – *это отсутствие правовых механизмов вовлечения в хозяйственный оборот придорожных полос*, которые мы рассматриваем в качестве одного из возможных эффективных инструментов сокращения бюджетных расходов на содержание дорог и создания дополнительной базы доходности для проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства. В целях формирования правовой базы реализации данного механизма мы предлагаем разработать и принять специальное постановление Правительства «О совершенствовании системы управления земельными ресурсами в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства», устанавливающее:

Первое. Порядок установления и использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования.

Второе. Условия и порядок проведения государственного кадастрового учета объектов дорожного хозяйства и примыкающих к ним земель.

Третье. Полномочия федеральных органов исполнительной власти по регулированию данных вопросов.

Часть из рассмотренных документов уже разработана. Поэтому мы готовы совместно с Минэкономразвития России завершить эту работу и представить проект предлагаемого постановления на утверждение в Правительство России.