

ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА
Геннадий Петрович Петраков

В современном мире неотъемлемым условием эффективного функционирования экономики является конструктивное взаимодействие бизнеса и государственных структур, при котором нередко возникает потребность в частных инвестициях, предпринимательской инициативе и менеджерских талантах для развития объектов и управления ими, но при этом передача этого объекта в частную собственность неприемлема.

Обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Программы, ориентирующиеся только на использование бюджетных средств, иногда не позволяют органам власти осуществлять масштабные, стратегические проекты, лежащие в основе высокой конкурентоспособности страны. Наиболее эффективным инструментом в таких случаях и является государственно-частное партнерство (ГЧП).

История возникновения механизмов ГЧП

В зарубежных странах термин public-private partnership (PPP) часто применяется для наименования практически любых форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса. Интерес к инвестиционной составляющей такого рода сотрудничества возник достаточно давно. Первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 годом. В дальнейшем ГЧП активно использовалось промышленно развитыми страна-

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА «УРАЛ ПРОМЫШЛЕННЫЙ – УРАЛ ПОЛЯРНЫЙ» НА УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Наименование объекта	1. Усиление (достройка на основе разработанной проектной документации) станции Обская-2	2. Строительство железнодорожного участка от станции Обская-2 до левого подхода к мостовому переходу через р. Обь	3. Строительство мостового перехода через р. Обь с подходами в районе г. Салехарда	4. Строительство железнодорожного участка от правого подхода к мостовому переходу через р. Обь до станции Салехард
Длина участка строительства	15 км	22,8 км	2,4 км	13,9 км
Источники финансирования	ОАО «Газпром» (собственные средства)	Средства федерального бюджета	Средства федерального бюджета, бюджет Ямало-Ненецкого автономного округа	Средства федерального бюджета
Стоимость работ, млрд. рублей	3,883 (в ценах IV кв. 2010 года)	4,496 (в ценах I кв. 2009 года)	38,318 (в ценах I кв. 2009 года)	2,027 (в ценах I кв. 2009 года)
Стоимость работ*, млрд. рублей	4,047	5,017	45,748	2,262

* В прогнозных ценах.

ми Западной Европы при реализации крупных инфраструктурных проектов, в том числе и по строительству железных дорог.

Применение таких механизмов на железной дороге особенно актуально. Схемы государственно-частного партнерства «строительство – владение – эксплуатация – передача», разработанные современным российским законодательством, использовались в дореволюционной России именно при строительстве и эксплуатации железных дорог, представляя собой многоплановое явление.

Современные механизмы ГЧП

Современное государственно-частное партнерство на железной дороге – это не только сложение ресурсов, это механизм, при котором каждая из сторон вносит свой вклад в общий проект. Со стороны бизнеса таким вкладом являются финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, созданием новых предприятий. Вклад государства в проекты ГЧП – правомочия собственника, возможность налоговых и иных льгот, гарантий, а также получение некоторых объемов финансовых ресурсов.

Следует понимать, что каждая из сторон партнерства имеет собственные цели и решает свои конкретные задачи. Так, государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества услуг, предоставляемых населению и экономическим агентам, инфраструктурным и социально ориентированным отраслям. Причем стратегически мыслящий частный бизнес выстраивает свои приоритеты не просто под размер прибыли, а с условием стабильного получения доходов от проектов. При этом обе стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе происходит развитие местных рынков капитала, товаров и услуг.

Однако интересы государства и бизнеса могут не только не совпадать, но и иметь противоположный характер. Поэтому заключению договора о партнерстве должны предшествовать непростые переговоры сторон, балансирующие эти интересы и цели проектов.

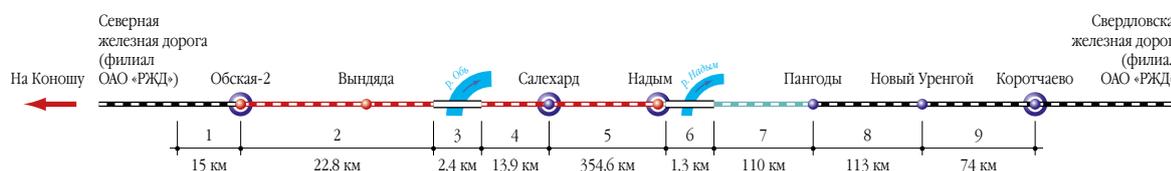
Одним из основных сдерживающих факторов развития ГЧП на железнодорожном транспорте является относительная неразвитость бизнеса, связанного с железнодорожными перевозками. Конкурентная среда и социальная ориентированность бизнеса, его заинтересованность в решении не только своих частных, но и общенациональных проблем, еще недостаточно созрели. Крупный бизнес на железной дороге демонстрирует стремление к получению прибыли, и это ес-



Таблица 1

С ОБРАЗОВАНИЕМ «СЕВЕРНОГО ШИРОТНОГО ХОДА» (ОБСКАЯ – САЛЕХАРД – НАДЫМ – ПАНГОДЫ – НОВЫЙ УРЕНГОЙ – КОРОТЧАЕВО)

5. Строительство железнодорожной линии Салехард – Надым	6. Строительство мостового перехода через р. Надым	7. Усиление (достройка на основе разработанной проектной документации) железнодорожного участка Надым – Пангоды	8. Усиление (достройка на основе разработанной проектной документации) железнодорожного участка Пангоды – Новый Уренгой	9. Усиление (достройка на основе разработанной проектной документации) железнодорожного участка Новый Уренгой – Коротчаево
354,6 км	1,3 км	110 км	113 км	74 км
Средства ОАО «Корпорация «Урал Промышленный – Урал Полярный»	Бюджет Ямало-Ненецкого автономного округа	ОАО «Газпром» (собственные средства)	ОАО «РЖД» (собственные средства)	ОАО «РЖД» (собственные средства)
57,008 (в ценах I кв. 2009 года)	11,846 (в ценах III кв. 2010 года)	11,836 (в ценах I кв. 2009 года)	10,552 (в ценах I кв. 2009 года)	7,387 (в ценах I кв. 2009 года)
66,883	14,208	14,416	12,856	9,000



тественно. Но эта прибыль должна быть обусловлена созданием новых, эффективных механизмов хозяйствования, а не перераспределением средств федерального и региональных бюджетов.

Неразвитость конкурентной среды на железной дороге вынуждает государство принимать меры по ее развитию, внедрять новые технологии управления и перераспределения госинвестиций прежде всего на принципах ГЧП. В перспективе эти меры должны привести к появлению у бизнеса интересов, совпадающих с национальными приоритетами. Принимая во внимание данные обстоятельства, в современных российских реалиях оптимальными формами государственно-частного партнерства на железнодорожном транспорте следует признать не только прямые совместные инвестиции, но и концессию в виде создания вертикально интегрированных структур, деятельность которых находилась бы под жестким контролем государства.

Первоначально упоминание термина «ГЧП» исходило от представителей государства. Тема государственно-частного партнерства была отражена в плане работы Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ. Постановка вопроса о ГЧП тогда осуществлялась в очень широкой форме и по различным отраслям: транспортная инфраструктура, технологии, инвестиционная деятельность. При этом применялся комплексный и достаточно системный подход к разработке тематики ГЧП в прикладном аспекте: участникам Совета по конкурентоспособности (среди которых были министры, депутаты, представители бизнеса) давались конкретные поручения по следующим направлениям:

- совершенствование механизмов финансирования крупных, имеющих общенациональное значение проектов в области развития инфраструктуры;
- подготовка концепций законодательных актов по концессиям в области транспортной инфраструктуры и в целом для всех отраслей экономики, в том числе в сфере газо- и нефтепроводного транспорта;
- подготовка предложений в стратегию развития технологий и инновационной деятельности, в том числе по ГЧП;
- подготовка рамочного закона по концессиям, концепций законодательных актов по концессиям в различных сферах экономики (ЖКХ, транспорт, социальная инфраструктура и др.), предложения по институциональным механизмам реализации концессий.



1



Важно заметить, что действующее сегодня законодательство Российской Федерации ставит механизм взаимодействия сторон при государственно-частном партнерстве в сжатые рамки, ущемляя возможности государства по привлечению частного капитала в строительство крупных инфраструктурных проектов. Так пунктом 7 статьи 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации не допускается осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, которые не относятся или не могут быть отнесены к государственной собственности. А пунктом 10а части II постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года №134, регламентирующего правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, бюджетные ассигнования предоставляются только в целях инвестирования в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации. Указанные нормы законодательства не позволяют сегодня государственному заказчику эффективно привлекать частные средства в качестве софинансирования строительства объектов транспортной железнодорожной инфраструктуры общего пользования, так как привлечение внебюджетных источников финансирования влечет образование частной собственности на объектах федерального значения. Подобная ситуация особенно характерна для проектов, реализуемых на принципах ГЧП на железнодорожном транспорте. К таким проектам можно отнести строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино, связанное с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва; перспективный проект расширения подходов к порту Приморск и создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края. Паспортом проекта создания инфраструктуры Забайкальского края предусмотрен общий лимит финансирования на строительство железнодорожной линии общего пользования Нарын-1 – Газимурский завод в объеме 32 239,94 млн. рублей, из которых:

- 24 179, 96 млн. рублей – средства Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- 8059, 98 млн. рублей – собственные средства инвестора.

Привлечение указанных сумм инвестора, согласно действующему законодательству Российской Федерации, вызывает необходимость линейного разделения объекта пропорционально вложенным из разных источников финансирования средствам. Одновременно возникает правовая коллизия, связанная с особенностями железнодорожного транспорта, при которой инвестор получает собственность, каковой он не может воспользоваться из-за наличия за пределами его участка объ-



2



ектов инфраструктуры, обеспечивающих технологию эксплуатации железнодорожной линии, построенных за счет бюджетных средств. Градостроительный кодекс Российской Федерации обязывает сдавать в эксплуатацию законченный, действующий объект, что в данном случае будет возможно только при строительстве дополнительных объектов инфраструктуры, обеспечивающих технологическую автономность работы участков, разделенных по источникам финансирования в условиях отсутствия такой необходимости при эксплуатации железнодорожной линии в целом. Включение дополнительных объектов в состав проекта может привести к необоснованному увеличению стоимости создаваемого объекта и очевидной неэффективности линейного разделения строящейся линии по источникам финансирования. В частности, при реализации проекта «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края» линейное разделение создает увеличение стоимости не менее чем на 900 млн. рублей.

Альтернативный вариант привлечения средств инвестора, при котором из набора инфраструктуры проекта выделяются отдельные объекты для финансирования за счет внебюджетных средств, тоже представляется неэффективным, так как работоспособность и безопасность эксплуатации уникального технически сложного объекта транспортной инфраструктуры общего пользования будут зависеть от объектов инфраструктуры, находящихся в частной собственности.

На основании проведенного Росжелдором анализа наиболее эффективным разрешением сложившейся ситуации представляется образование долевой собственности объектов транспортной железнодорожной инфраструктуры без выделения долей в натуральном выражении с последующей передачей долевой собственности инвестора в Росимущество для наделения им будущего эксплуатанта. При этом может быть предусмотрен механизм компенсаций инвестору за счет тарифной составляющей будущего эксплуатанта при отчуждении государству доли собственности, образованной за счет внебюджетных источников. Реализация указанного варианта потребует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

В результате внесенных изменений Российская Федерация сможет эффективно привлекать средства частных инвесторов на развитие инфраструктуры общего пользования. ОАО «РЖД» как один из основных эксплуатантов на территории Российской Федерации получит готовую инфраструктуру с уже имеющейся грузовой базой, а инвестор – качественную, безопасную в эксплуатации инфраструктуру, необходимую для развития профильного бизнеса, с выгодным тарифом на



3



перевозку. Такой механизм позволит максимально эффективно реализовывать на принципах государственно-частного партнерства транспортные инфраструктурные проекты на железнодорожном транспорте, обеспечив прозрачные и понятные для инвестора условия участия в проекте.

Рассматривая возможности увеличения мультипликативного эффекта от реализации подобных масштабных проектов в Российской Федерации, нельзя не сказать об огромном потенциале по развитию производственной базы современных российских строительных материалов. Строительные технологии сегодня предусматривают применение целого ряда высокотехнологичных строительных материалов, которые не производятся на территории нашей страны. А масштабы реализуемых сегодня проектов могут дать динамичный старт новым высокотехнологичным строительным производствам.

Материалоемкость проектов, имеющих общегосударственное значение, колоссальна и может способствовать быстрой окупаемости производств и уверенному их выходу на рынок. Так, развивая транспортный комплекс, возможно внесение весомого вклада в модернизацию строительной отрасли Российской Федерации.

Транспортная стратегия

В 2008 году были приняты документы, определяющие главные направления развития транспорта на стратегическую перспективу: Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года; Стратегия развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 года; Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)». Эти стратегические документы предусматривают реализацию комплекса инвестиционных проектов и программ на основе развития государственно-частного партнерства.

В целом же за последние годы усилиями государственных органов были разработаны следующие нормативные документы, на которых основываются и все решения, принимаемые по проектам на принципах ГЧП в железнодорожной сфере:

- Федеральный закон от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»;



4



- Федеральный закон от 25 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 года №134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 года №815 «Об утверждении правил предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;
- распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2010 года №240-р «Перечень инвестиционных проектов, обеспечиваемых государственными гарантиями»;
- постановление Правительства РФ от 19 января 2010 года №18 «Об утверждении правил оказания услуг по организации проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам»;
- постановление Правительства РФ от 5 марта 2010 года №128 «О предоставлении в 2010 году государственных гарантий Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 17 мая 2010 года №351 «Об утверждении Положения об осуществлении контроля и мониторинга хода реализации проектов»;
- постановление Правительства РФ от 30 октября 2010 года №880 «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ бюджетам субъектов РФ субсидий».

Как видно из названий данных нормативных актов, предоставление государственной поддержки в реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях ГЧП, является целью создания Инвестиционного фонда Российской Федерации. А проекты, реализуемые в сфере железнодорожного транспорта, отвечают именно этим критериям.

В соответствии с Положением об Инвестиционном фонде РФ возможны следующие формы предоставления государственной поддержки в рамках реализации проектов ГЧП:

- софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта с оформлением прав собственности РФ, включая финансирование расходов на управление инвестиционным проектом, а также финансирование разработки проектной документации;



- направление средств в уставные капиталы юридических лиц;
- предоставление государственных гарантий РФ под инвестиционные проекты, а также иных предусмотренных бюджетным законодательством способов обеспечения обязательств, находящихся в компетенции Правительства РФ. Государственные гарантии предоставляются коммерческим организациям, участвующим в инвестиционном проекте, в пользу кредитных организаций, включая кредитные организации с иностранными инвестициями;
- передача части рисков частному инвестору.

Идея ГЧП позволяет грамотно разделять риски между участниками соглашения. При реализации государственной поддержки частного сектора в условиях ГЧП следует учитывать проблему определения оптимальной доли участия инвестора в прибыли и в общем объеме инвестиций, вне зависимости от отрасли реализации проекта, что особенно сложно в отрасли железнодорожных перевозок. Необходимо установить, что каждый участник проекта самостоятельно устанавливает для себя цели и определяет интересы, в соответствии с которыми он оценивает выгодность проекта (как правило, это прибыль, которую рассчитывает получить участник от вложения инвестиций). Разработчик проекта должен по возможности понимать цели и интересы участника и обосновывать выгоду его участия в проекте теми показателями, которые эти цели и интересы отражают лучше. При этом доля участия инвестора в капитальных затратах может составлять от 0 до 100%. Формирование стимулов для инвестиционной деятельности должно опираться на создание возможностей достижения максимальной рентабельности. Инвесторам необходимы не временные льготы, а долгосрочные гарантии возврата вложенного капитала. Если этого нет, то рост предпринимательского риска ведет к сокращению инвестиционного предложения и «бегству» капитала из страны. В свою очередь, в обмен на предоставленные правовые гарантии стабильности государство может настаивать на новых формах контроля, на прозрачности отчетов. В целях привлечения инвесторов в инвестиционных проектах, реализуемых по схеме ГЧП, государство может применять стимулирующие инвестора меры (субсидии, субвенции, прямое возмещение инвестиционных затрат) для обеспечения требуемой инвестору доходности. При этом важно учитывать, что государство, заключая договор с инвестором, руководствуется не только чисто предпринимательскими, «деловыми» мотивами, но и общественными интересами, общественно необходимыми целями, публичной пользой, которые нередко требуют отступления от рыночных, частноправовых критериев поведения государства. Это неизбежно, учитывая колоссальное социальное значение железной дороги.

По мере улучшения конкурентной среды приток капитала в капиталоемкие отрасли с большими сроками окупаемости активизируется, в том числе и в железные дороги. Реализация проектов в рамках программ государственных инвестиций создаст «цепную реакцию» развития инфраструктурных проектов. Имея минимум необходимой транспортной инфраструктуры, предприятия и крупные холдинги «научатся» инвестировать в собственное развитие. Первые успешные примеры реализации ГЧП будут способствовать снижению недоверия бизнеса к такого рода инвестициям, что приведет к увеличению числа и масштабов проектов, реализуемых в рамках ГЧП на железной дороге.

Мировой опыт ГЧП на железной дороге

Необходимость более полного использования ресурсного и интеллектуального потенциала частного сектора в общественных сферах деятельности и зонах традиционной ответственности государства, в том числе и на железной дороге, привела в последние годы к активизации использования механизмов государственно-частного партнерства. Особенно актуальны они оказались в условиях глобального финансового кризиса. Около 15–20% инвестиционных проектов, реализуемых рядом государств, например Канадой или Великобританией, осуществляется именно на принципах ГЧП. В крупнейших экономиках Азии, в частности в Китае, эта доля еще выше – до 30%.



При этом важными условиями эффективности ГЧП являются степень участия бизнеса в реализуемом проекте и сохранение за государством существенной степени хозяйственной активности и некоторых правомочий собственности.

ГЧП развивалось поступательно и закономерно и было вписано в общие процессы децентрализации власти в экономической сфере. Основными факторами, способствовавшими развитию государственно-частного партнерства в развитых странах, являлись: стабильная государственная экономическая политика, направленная на поощрение частной инициативы, в том числе применение мер поддержки ГЧП (субвенций, механизмов переуступки требований); низкие политические и социальные риски; эффективное использование законодательства. Наибольшее распространение партнерство в развитых странах получило в отраслях здравоохранения и образования, что, скорее всего, связано с тем, что в Канаде, Китае и Великобритании прежде всего были заинтересованы в повышении эффективности управления государственной собственностью. Однако и железнодорожные перевозки находятся далеко не на последнем месте, что говорит о том, что потенциал ГЧП в России далеко не исчерпан.

Пути инновационного развития ГЧП

Государственно-частное партнерство является важным направлением развития инновационной экономики. Его механизмы особенно актуальны в условиях финансово-экономического кризиса: когда частные капиталовложения сокращаются, государственный сектор может выступить в качестве стабилизирующего фактора. В данном контексте государство является не только партнером, располагающим значительными ресурсами, но и организатором, регулятором и заказчиком инновационных взаимодействий. Таким образом, появится возможность создать устойчивый инновационно-инвестиционный механизм, отвечающий экономическим и социально-политическим вызовам современности.

Обеспечение инновационного развития Российской Федерации является важнейшим направлением повышения конкурентоспособности страны. Мировой финансово-экономический кризис значительно снизил долю инвестиций в структуре капитала в большей части отраслей отечественной экономики, в силу чего их реальный объем зачастую не отвечает даже потребностям простого обновления основных фондов. Об этом свидетельствуют низкие показатели технического переоснащения многих предприятий российской промышленности.

Необходимость трансформации инвестиционной стратегии как в рамках страны, так и на уровне региона требует оптимизации механизмов государственного регулирования и создания более совершенных механизмов управления инновационной сферой на предприятиях. Обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Стратегии и программы, ориентирующиеся только на использование бюджетных средств, не позволяют органам власти осуществлять масштабные стратегические проекты, лежащие в основе высокой конкурентоспособности страны.

Таким образом, следует резюмировать, что формирование эффективного инструментария государственно-частного партнерства позволяет обеспечить развитие инфраструктурных отраслей в соответствии с их значимостью, одной стороны, а с другой – повысить действенность инвестиционной политики государства в условиях любой конъюнктуры рынка, при любом цикле экономического развития страны.

Проекты, реализуемые сегодня, содействуют в первую очередь устранению лимитирующих участков на действующей сети железных дорог Российской Федерации, вовлечению в хозяйственный оборот новых труднодоступных месторождений полезных ископаемых, а также способствуют развитию крупных промышленных районов путем создания опорной транспортной сети, создание которой невозможно без участия государства.



Опыт реализации ГЧП показывает, что позитивные результаты связаны с более низкими затратами на инвестиции и с более низкой стоимостью развития инноваций, при этом модель ГЧП не замещает, а дополняет государственные инвестиции. В экономике достаточно капитала для создания современной инфраструктуры, а в современных условиях посткризисного развития экономики проблема развития государственно-частного партнерства в России приобретает новый смысл. Партнерство в условиях кризиса необходимо рассматривать как инструмент, способный на основе мультипликативного воздействия на экономику вывести железнодорожный транспорт на новый виток экономического роста.

В России имеется огромный потенциал ГЧП в ряде отраслей экономики, в первую очередь в области реформирования естественных монополий, решения проблем улучшения железнодорожной инфраструктуры, коммунального хозяйства и инновационной сферы. Действующая ранее система государственного регулирования инвестиционной деятельности на транспорте слабо стимулировала ее развитие. Транспорт может стать ключевым ограничителем экономического роста национальной экономики. На его снятие направлена Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года, которая предусматривает развернутое государственное софинансирование крупных инвестиционных проектов на транспорте в рамках федеральных целевых программ. Их успешная реализация связана с решением ряда организационно-экономических проблем развития института государственно-частного партнерства. Тем более что сегодня транспорт является одной из приоритетных и системообразующих отраслей экономики и одновременно локомотивом преодоления экономического кризиса и создания условий для роста национальной экономики. Развитие инвестиционной деятельности на основе эффективного функционирования государственно-частного партнерства позволяет обеспечить действенность Транспортной стратегии Российской Федерации.