

Дорожная карта

К 15-летию правления Владимира Путина «Вестник» при помощи экспертов подвел итоги политики в дорожной отрасли в начале XXI века



Осознавая колоссальное отставание дорожно-строительной отрасли страны от международных стандартов, законодатели в начале нулевых пошли по пути целевых программ, постепенно улучшая ключевые для отрасли показатели. Не менее важные реформы произошли в рамках правового поля с 2000-го по 2015 год. В количественном плане они направлены на выполнение указа президента РФ об удвоении дорожного строительства. В качественном — на преодоление территориальной разобщенности, строительство автодорог на условиях ГЧП, интеграцию в мировое пространство и на реализацию транзитного потенциала страны.

Текст: Евгений Милославский, Алина Минибаева | Иллюстрация: Александр Лютов





о мнению главы Росавтодора Романа Старовойта, говоря о состоянии федеральных дорог в 2000 г., имеет смысл сравнить его с дорогами настоящего времени. Общая протяженность федеральных дорог к началу 2000 г. составляла 46 356 км. За 15 лет она увеличилась на 5166 км, составив 51 522 км в 2015 году. Стоит отметить стремительный рост протяженности дорог самой высшей, I категории. В 2000 г. в стране было 3060 км дорог I категории, в 2015 м — уже 5573 км. Значительно выросла доля протяженности автодорог, соответствующих нормативным требованиям (с 30,8% в 2000 г. до 52,8% в 2015 г.). При этом благодаря работам по обеспечению искусственного освещения и установке барьерных ограждений на федеральных дорогах они стали намного безопаснее как для водителей, так и для пешеходов. Для сравнения: доля протяженности дорог, обеспеченных искусственным освещением, выросла с 3,2% до 11,2% (с 1607 км в 2000 г. до 5478 км в 2015 г.). Протяженность барьерного ограждения на федеральных трассах увеличилась

более чем в два раза (с 6602 км в 2000 году до 13 508 км в 2015 г.). Таким образом, приведенные показатели наглядно демонстрируют значительное улучшение состояния и уровня безопасности федеральных дорог в 2000-2015 гг. Однако за этими цифрами не увидеть знаковых автомобильных дорог и иных искусственных сооружений, которые были введены в начале XXI века. Например, автомагистраль «Амур» протяженностью 2097 км или 15 внеклассных мостовых сооружений-долгостроев XX века в разных городах страны... Построенный к саммиту АТЭС один из крупнейших в мире вантовых мостов на о. Русский стал визитной карточкой не только Владивостока, но и всей страны. К зимней Олимпиаде 2014 года были введены в эксплуатацию 10 объектов транспортной инфраструктуры, что позволило организовать систему автодорог горного и прибрежного кластеров Большого Сочи. Эти достижения стали возможны благодаря концентрации ресурсов федерального и региональных бюджетов, а также изменениям, которые произошли в рамках правового поля. Законодательно-нормативная база, регламентирующая дорожное

строительство, обновилась в течение последних 15 лет.

Хронология реформы. Долгие годы дорожное хозяйство оставалось единственной крупной отраслью экономики, не имевшей своего базового нормативного акта. Принятие в 2007 г. основополагающего для отрасли ФЗ «Об автомобильных дорогах в РФ» позволило регулировать вопросы создания и использования автодорог, компетенцию органов исполнительной власти разных уровней в этой сфере, права и обязанности участников рынка и т.д. Важнейшая инновация в законе — закрепление принципа финансирования ремонта и содержания дорог общего пользования по утвержденным нормативам денежных затрат. В 2008-2014 гг. произошел поэтапный переход на нормативное финансирование федеральных автодорог. Особенно активно менялось регулирование контрактной деятельности. Законодательство в сфере госзакупок, в соответствии с которым строится основная часть автодорог, успело поменяться дважды — в 2005 и 2013 годах. На смену ФЗ №94 «О размещении заказов на поставки товаров,



выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» был принят ФЗ №44 «О контрактной системе». Еще одно нововведение — заключение долгосрочных контрактов, подразумевающих проектирование, строительство (реконструкцию), ремонт и содержание автомобильных дорог одной подрядной компанией на всех этапах создания и функционирования дороги. Это позволило замотивировать подрядчиков на повышение качества работы. Правительство РФ также утвердило документы о классификации автодорог, нормах отвода земель, а также более десятка национальных стандартов в области безопасности движения, геометрических параметров дорог, расчетных нагрузок и габаритов.

В 2011 г. в Бюджетный кодекс РФ внесены изменения и дополнения, предусматривающие создание Федерального дорожного фонда, с 2012 г. — региональных и с 2014 г. — муниципальных дорожных фондов. «Это позволило сформировать хорошую финансовую базу, — отмечает *Артем Чукин, замминистра транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан*. — С созданием дорожных фондов возможности субъектов

РФ в отношении региональных автодорог практически удвоились». Таким образом, после десятилетнего перерыва в России была воссоздана система дорожных фондов, которая на региональном уровне формируется из акцизов на ГСМ, госпошлин и транспортного налога, а на федеральном аккумулирует средства, полученные от пользователей автодорог. Использование схемы эксплуатационных платежей стало возможно благодаря развитию законодательства в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП).

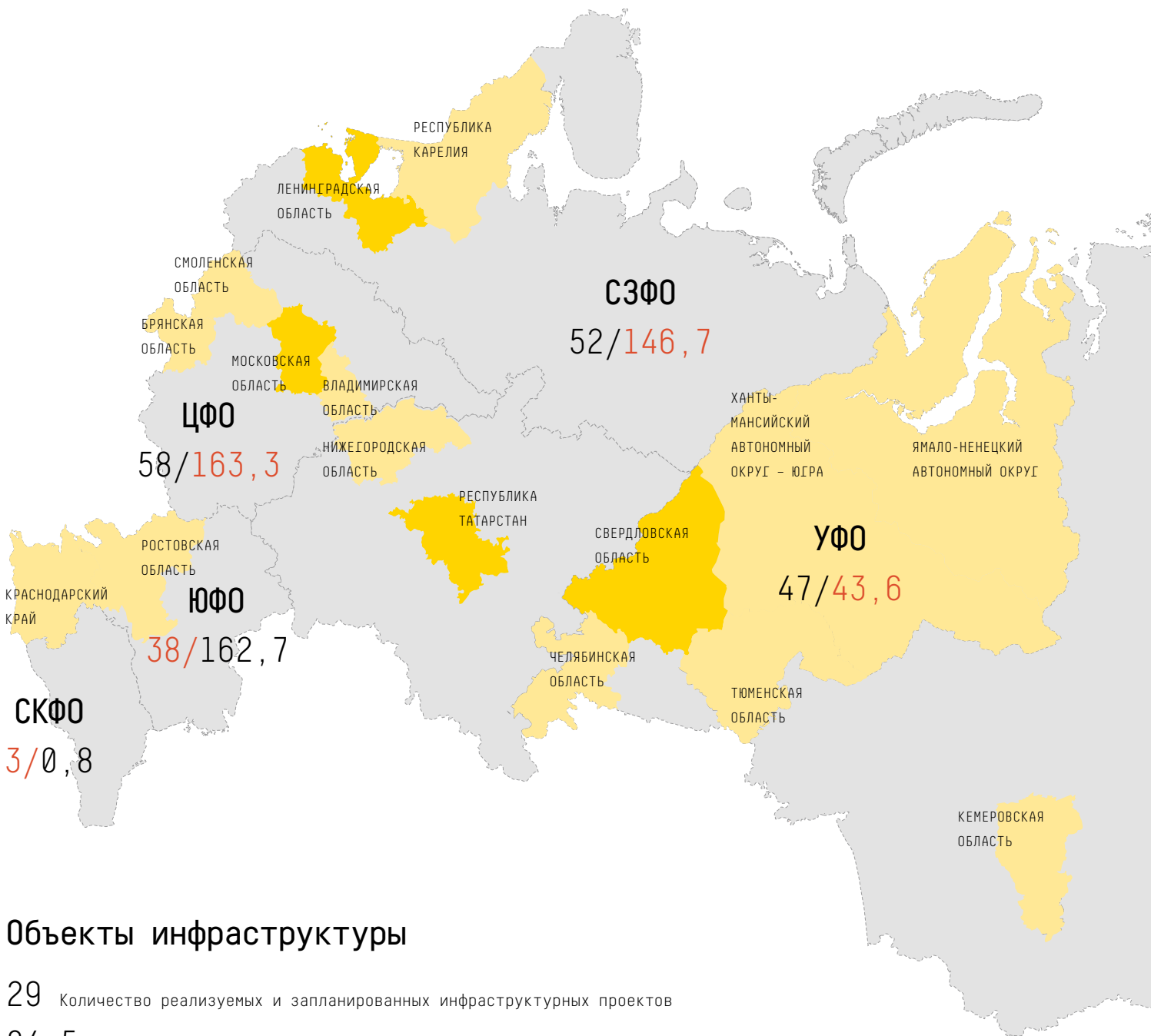
«Действующее правовое регулирование предусматривает необходимые механизмы для привлечения частных инвестиций в автодорожную инфраструктуру, — отмечает *юрист практики ГЧП и инфраструктуры юридической фирмы VEGAS LEX Михаил Корнев*. — Частное инвестирование не является панацеей для решения инфраструктурных проблем: в зависимости от характеристик объекта и параметров проекта механизм госзакупок, реализуемый без привлечения частного финансирования, может быть эффективнее механизмов ГЧП. Системно вопрос о том, какой механизм целесообразно применять, стал решаться органами власти

совсем недавно на основе методики Росавтодора и положений федерального закона о ГЧП, позволяющих сравнить эффективность механизмов строительства инфраструктурных объектов только за счет средств бюджета и с привлечением частного финансирования на основе механизмов ГЧП. Так что сегодня не только созданы условия для привлечения частных инвестиций в автодорожные проекты, но и нормативно закрепились механизмы оценки эффективности привлечения частного капитала».

Дорожное партнерство. В этом году исполнилось 10 лет со дня принятия первой редакции закона о концессиях. «Закон «О концессиях» прямо предусматривает возможность применения механизмов ГЧП именно в дорожной отрасли, и мы реализуем ряд концессионных проектов, — отмечает Роман Старовойт. — Также в июле этого года принят после долгих дискуссий федеральный закон о ГЧП». Действующая нормативная база в сфере концессий и закон о ГЧП рассчитаны на разные типы и классы проектов, а также на различные инвестиционно-правовые нормы, поэтому со вступлением в 2016 г. в силу послед-

Количество и объем инвестиций

в инфраструктурные проекты в РФ: прогноз до 2030 г.



Объекты инфраструктуры

29 Количество реализуемых и запланированных инфраструктурных проектов

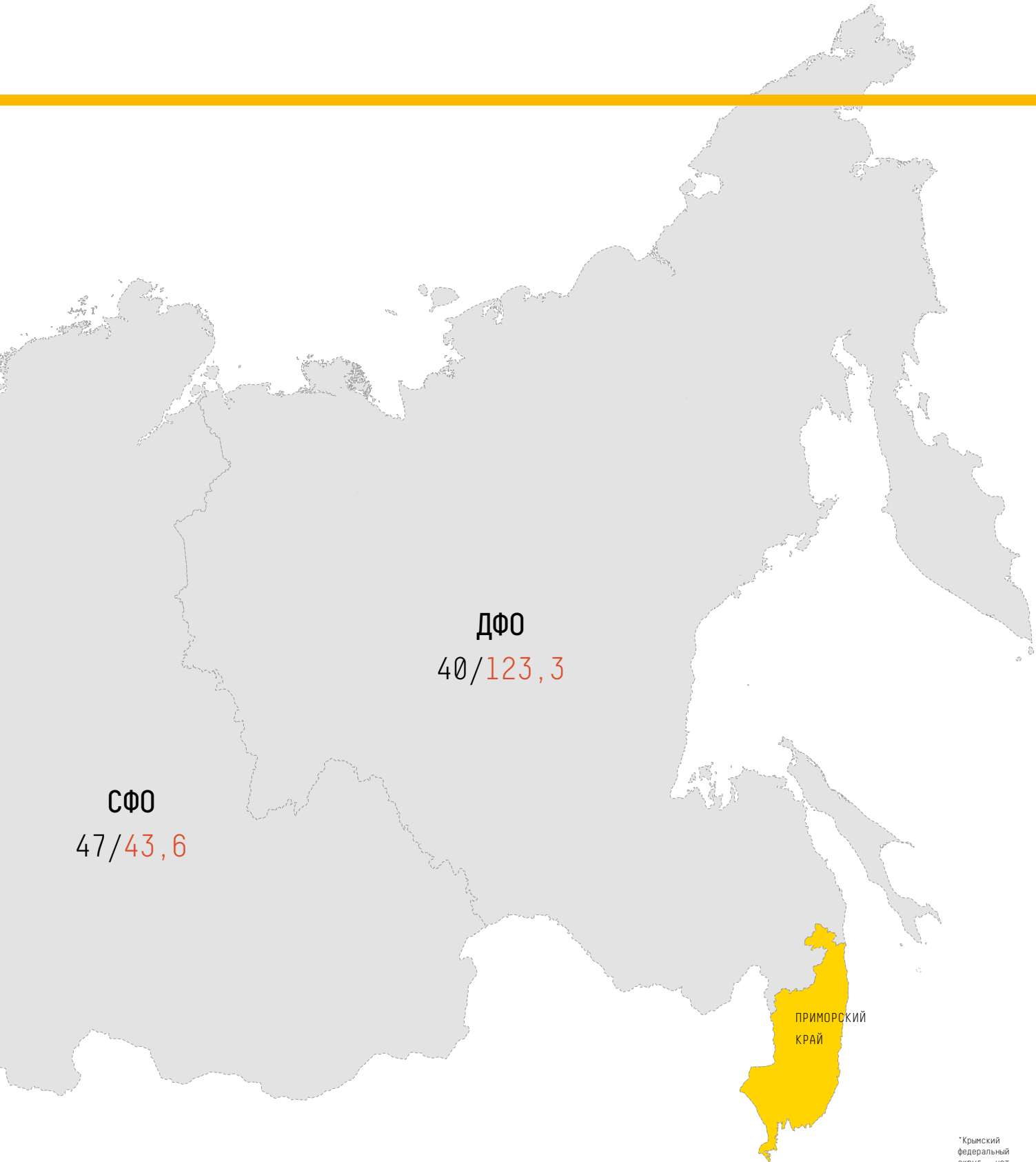
84,5 Объем планируемых инвестиций (млрд долларов)



Высокая концентрация инфраструктурных инвестиций



Средняя концентрация инфраструктурных инвестиций



*Крымский федеральный округ – нет данных.

Низкая концентрация инфраструктурных инвестиций



него будут сняты ограничения для реализации малых и средних проектов. По оценкам экспертов, потенциал отечественного концессионного законодательства используется на федеральном и региональном уровне не более чем на 10-20%, прежде всего из-за ограниченности иницируемых проектов.

С 2008 г. началась реализация федеральных автодорожных проектов на принципах ГЧП, в том числе за счет средств Инвестиционного фонда РФ. По разным оценкам, емкость отечественного рынка до 2020 г. по автодорогам составляет \$378 млрд. При этом проекты ГЧП в автодорожной сфере подразумевают «длинные» инвестиции. Принять участие в таких проектах могут только инвесторы консервативного типа, стремящиеся минимизировать риски своего бизнеса за счет проектов с требуемой доходностью и долгим сроком окупаемости, но гарантированно востребованных в течение долгого времени. Как показывает зарубежный опыт, который может быть применим и у нас в стране, недостающее государственное финансирование можно заместить благодаря

средствам негосударственных пенсионных фондов (НПФ).

«Благодаря последним поправкам концессионер попадает в высшие котировальные списки, в чьи бумаги вправе вкладывать свои средства НПФ. Для реализации проекта Центральной кольцевой автодороги ГК «Автодор», например, использовала аналогичный инструмент. Благодаря повышению доступности финансовых средств проект становится привлекательнее для публичной стороны», — поясняет директор по проектам дорожного и городского хозяйства Федерального центра проектного финансирования Александр Яшечкин.

По мнению Михаила Корнева, уже сейчас можно обратить внимание на интересные механизмы привлечения внебюджетного финансирования, например с применением инфраструктурных облигаций. Путем выпуска облигаций привлекалось заемное финансирование при строительстве, в частности Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге, участка «15-58 км» трассы Москва — Санкт-Петербург, трассы М-1 Москва — Минск при строительстве обхода г. Одинцово. «Тем не менее большинство проектов ГЧП в секторе дорожной инфраструктуры

требуют значительного участия бюджетных средств в форме капитальных грантов и различных субсидий, особенно в части строительства мостов и других дорогостоящих искусственных сооружений», — отмечает Алина Заборовская, партнер EY, руководитель группы по оказанию услуг в области проектного финансирования и инфраструктуры в СНГ. — В 2016-2018 гг. планируется сокращение госзатрат на автодорожную инфраструктуру. В этих условиях растет роль частных инвестиций, и для их роста требуются дополнительные шаги по поддержке частных инвесторов».

Новые подходы в условиях экономии.

Согласно опросу EY, инвесторов инфраструктурных проектов интересуют эффективность вложений и прозрачность принятия решений чиновниками. Для этого, в частности, нужно обеспечить прозрачность и конкурентность тендерных процедур. «Ставки по кредитам выросли, а проекты по концессионным соглашениям так и остались малоокупаемыми, с низкой доходностью», — отмечает исполнительный директор Центра развития ГЧП Максим Ткаченко. — При такой ситуации многие ГЧП-проекты оказались



неинтересными инвесторам, но госзаказчики готовы идти на уступки и брать на себя больше рисков из-за сложившейся экономической ситуации».

По мнению генерального директора, председателя правления ФЦПФ Александра Баженова, сейчас более или менее завершен этап по разработке контрактной системы ГЧП, и количество проектов будет расти. При этом инвестиционный рынок сегодня не способен удовлетворить спрос, но как минимум пошел процесс запуска проектов. Это позволяет позже реструктурировать эти проекты с целью улучшения инвестпривлекательности. Ведь инвестиции в инфраструктуру окупаются не столько за счет платных услуг, сколько за счет экономических эффектов (рост малого и среднего бизнеса, налогов и т.д.). Чтобы научиться эти эффекты использовать, необходимо создать механизмы расчетов с частными инвесторами за инфраструктуру, обеспечивающую экономический рост территорий, а также сформировать финансовые рынки долгосрочных инвестиций. И здесь важна последовательность в решении этих задач. Иначе, если будут сняты все ограничения для долгосрочных инвестиций, вкладывать их

будет некуда из-за отсутствия проектов, которые, может, и структурированы правильно, но не смогут рассчитаться за инвестиции без задействования экономических эффектов от их реализации. По словам Романа Старовойта, знаковым примером развития ГЧП в автодорожной сфере является проект ГК «Росавтодор» по созданию системы взимания платы (СВП) в счет возмещения вреда, причиняемого автодорогам федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн. В частности, средства от взимания платы по этому проекту планируется направлять на реализацию проектов ГЧП в проектах строительства и реконструкции региональных дорог. Таким образом, будет запущен новый механизм финансирования уже региональной дорожной сети. Планируется, что ежегодно в федеральный дорожный фонд будет поступать около 40 млрд рублей от реализации проекта по взиманию платы.

Отвечая на вопрос, какие региональные проекты смогут претендовать на эти средства, в интервью «Вестнику» министр транспорта РФ Максим Соколов отметил, что государство сосредоточится

на финансировании крупных проектов стоимостью не менее 1,5 млрд рублей. Предпочтение будет отдаваться проектам, которые будут способствовать росту протяженности дорог, помогая, таким образом, поручению президента об удвоении дорожного строительства. Ведь, согласно новой редакции Транспортной стратегии до 2030 года, обозначена главная задача — удвоить к 2022 г. объемы строительства дорог, которую президент РФ поставил перед отраслью в 2012 году. Чтобы выполнить это поручение, нужно за 2013-2022 гг. построить в два раза больше дорог, чем за предыдущее десятилетие. Несмотря на огромную проделанную работу законодателей, дорожников, чиновников от транспорта, в нашей стране существует еще целый комплекс нерешенных проблем. По данным мировой статистики, в рейтинге по качеству дорог и дорожного покрытия Россия расположилась на 136-м месте среди 144 стран, попавших в этот список. Кризис, дно которого еще не достигнуто, подталкивает отрасль к оптимизации затрат, что немисливо без внедрения инновационных технологий и борьбы с коррупцией. ||