

Нечаева Екатерина Михайловна

КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В АВТОДОРОЖНОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2010/8/54.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2010. № 8 (39). С. 146-150. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2010/8/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

УДК 338

*Екатерина Михайловна Нечаева**Российская экономическая академия Г. В. Плеханова*

КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В АВТОДОРОЖНОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ[©]

Опираясь на мировой опыт, Россия предпринимает в последнее время активные шаги по реализации концессий. С этой целью в 2005 году в России был принят Федеральный закон № 115 от 21.07.2005 "О концессионных соглашениях" [6], закрепивший суть концессионного механизма.

Следует отметить существенное продвижение в формировании организационно-правовой базы для развития ЧПП:

- В 2006 г. принят ряд законодательных актов по Инвестиционному Фонду РФ, приняты соответствующие распоряжения и приказы Министерства экономического развития и торговли РФ.

- Правительством РФ разработаны и приняты типовые концессионные соглашения по ряду объектов: автомобильным дорогам; объектам железнодорожного транспорта; метрополитену и другому транспорту общего пользования; аэропортам; морским и речным судам и портам, гидротехническим сооружениям портов, паромным переправам, объектам производственной и инженерной инфраструктуре портов; трубопроводам; гидротехническим сооружениям; системам коммунальной инфраструктуры и иным объектам коммунального хозяйства; объектам по производству, передаче, распределению электрической и тепловой энергии.

14 ноября 2007 года вступил в силу Федеральный закон № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации" [8]. 4 августа 2009 года вышло постановление Правительства Москвы № 720-ПП «О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы» [5].

Несмотря на то, что для России создание современной транспортной инфраструктуры является одной из приоритетных задач, концессионный механизм пока крайне слабо используется для ее решения.

По замыслу Министерства транспорта и связи, проблему привлечения частных инвестиций в строительство платных автодорог решит принятие закона о концессиях, платных автодорогах и земельных отношениях в дорожном хозяйстве. Однако эксперты уже отмечают, что передача частным инвесторам дорог и придорожных территорий на длительный срок вряд ли решит автодорожные проблемы в России. Концессии коснутся лишь малой доли автодорог и не снимут с государства обязанности строительства и поддержания транспортной инфраструктуры. Сегодня в России лишь 2-3% российских автодорог могут в том или ином виде заинтересовать частных инвесторов – это некоторые участки дорог в пределах мегаполисов и автомагистралей.

Зарубежный опыт

За последние два десятилетия концессии применялись для развития транспортной инфраструктуры более чем в 50 странах мира, получив максимальное распространение в странах Латинской Америки и Европы.

В практике развитых стран платная дорога – это экспрессвей (автомагистраль), на котором взимается транспортная пошлина (toll), собираемая у турикета, шлюза, либо посредством иного специального оборудования, позволяющего фиксировать въезд/выезд автомобилей и выписывать по их реkvизитам счета за проезд. В европейских странах и в США - платная трасса является лучшей из многих альтернативных дорог. От общей протяженности дорожной сети платные дороги составляют до 1%. Во Франции, где в последние десятилетия накоплен большой и чрезвычайно поучительный опыт строительства и эксплуатации платных трасс, суммарный километраж таких магистралей составляет около 8 тыс. км при общей протяженности национальной дорожной сети 980 тыс. км, то есть всего 0,82%. Аналогичные подходы и пропорции наблюдаются в Италии (5,7 из 480 тыс. км), и в Испании (2,6 км из 660 тыс. км) [1].

Платные дороги предлагают качественно иные условия. Их пропускная способность превышает необходимую: на них не бывает пробок. Проезд стоит порядка €0,05-0,1/км. Такую пошлину водители считают разумной платой за удовольствие езды в условиях бизнес-класса, а вот более высокие ставки воспринимаются как противозаконное двойное налогообложение.

В таких условиях платный проезд – механизм распределения трафика по сети. Доходы от платного проезда – сугубо вспомогательный элемент в системе финансирования дорожного хозяйства, так как транспортные пошлины, собираемые по таким ставкам, могут окупить только затраты на содержание дороги. Средства, вложенные государством в строительство или реконструкцию, не окупаются.

Плата за проезд существует и как мероприятие по организации движения на территориях города. В этом случае она выполняет следующие функции:

- Организация дозированного впуска на искусственные сооружения (мосты, тоннели, эстакады) с ограниченной пропускной способностью, прежде всего под углом зрения безопасности движения и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий. По такой схеме устроены, например, платные тоннели в районе порта Нью-Йорк, или в Альпах [3].

- Сдерживание доступа автомобилей в выделенные городские районы или рекреационные территории, например - горнолыжные курорты. В этих случаях схема «Toll Road» работает в комплексе со схемой «Park-and-Ride»: достаточно высокая пошлина понуждает значительную часть автовладельцев оставлять свои автомобили на организованном паркинге и следовать дальше автобусным или рельсовым транспортом общего пользования. Такие схемы можно наблюдать в районах Австрийских или Североамериканских лыжных курортов.

Итак, в Европе государство строит дороги, частные компании берут на себя обязательства по их обслуживанию.

Следует обратить внимание также на **азиатский опыт**. В этом регионе преобладает система «строительство-оперирование-передача» (Construct-Operate-Handover, или СОН): инвестор строит платную дорогу (мост, порт, аэропорт) за свои деньги, окупает (или не окупает) инвестиции за 20-30 лет коммерческой эксплуатации, после чего добровольно передает объект в государственную собственность. Но в этом случае для строительства частной дороги в качестве прибыльного проекта требуется стечение уникальных удачных для инвестора обстоятельств. Главные из них: высокая автомобилизация и готовность населения платить по ставкам, много более высоким, чем на дорогах Европы, - \$ 1/км и больше. Поэтому реализовать строительство частной платной автомобильной дороги (или какого либо искусственного сооружения - моста, теппровода, эстакады) в качестве прибыльного инвестиционного проекта с реальным сроком окупаемости крайне сложно. Характерными примерами являются ряд платных мостов и тоннелей, которые были сооружены в крупнейшей азиатской агломерации (Гонконг, Сингапур) на частные деньги и быстро окупались в качестве самостоятельных инвестиционных проектов. При этом имело место на редкость удачное для инвестора сочетание либеральности местного законодательства, исключительно высокой плотности сети, поголовной автомобилизации населения и готовности этого населения платить достаточно высокие транспортные пошлины - порядка 1 долл./км и выше [1].

Однако принятая система означала неприкрытую практику двойного налогообложения всех владельцев и водителей автомобилей: во-первых, налоги в цене бензина, во-вторых, сборы непосредственно на дороге. Поэтому в Китае с 1 января 2009 года китайские власти осуществили системную радикальную реформу в сфере ценообразования на топливном рынке и дорожного налогообложения. Налог с розничной продажи бензина был повышен с 0,2 юаней за литр до 1 юаня; на дизельное топливо - с 0,1 до 0,8 юаней. Одновременно, воспользовавшись спадом мировых цен на нефть, китайское правительство значительно (на 12-20%) снизило регулируемые оптовые цены на нефтепродукты, что позволило избежать шокового роста цен непосредственно на заправках.

При этом платность в полной мере сохранена на сети скоростных магистралей. По результатам проведенной реформы можно говорить о том, что с текущего года не существует отдельно западной и отдельно китайской модели дорожного финансирования, в этой области сформировался единый общемировой образец: дорожные налоги в цене бензина плюс платность проезда в пределах люксового сегмента дорожной сети.

Российская практика

Российский законопроект о концессиях ждал своего часа более 10 лет. Его разработкой занялись еще в начале 90-х годов.

В настоящее время основными правовыми нормативными документами, регламентирующими строительство автомобильных дорог в городе Москва в рамках концессионных соглашений, предусматривающих использование этих дорог на платной основе (далее - ПДКС), являются:

- Федеральный закон от 21 июня 2005 г. № 115-ФЗ (в редакции от 17 июля 2009 № 145-ФЗ) «О концессионных соглашениях» [6].
- Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ (в редакции от 17 июля 2009 № 145-ФЗ) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8].
- Постановление Правительства Москвы от 20 мая 2008 г. № 417-ПП «О дальнейшем развитии системы подготовки и проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в сфере капитального строительства на территории города Москвы» [5].
- Постановление Правительства Москвы от 4 августа 2009 г. № 720-ПП «О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы» [7].

Подготовка ряда концессионных соглашений по проектам строительства платных дорог и искусственных сооружений началась еще до вступления в силу указанных законов. За последние 4 года в различной стадии готовности находились четыре таких соглашения:

- (1) участок 15-й - 58-й км скоростной автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург [2];
- (2) участок выхода на МКАД с автомобильной дороги М1 Москва-Минск (20-километровый обход города Одинцово) [Там же];
- (3) автомобильная дорога «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге;
- (4) Орловский тоннель в Санкт-Петербурге.

Первые два проекта по своим техническим характеристикам близки к западной модели. Однако большого числа претендентов на концессии не наблюдалось, даже те претенденты, которые объявились, подписали соглашения только после выдвижения множества дополнительных требований к государству-концеденту.

Перспективы реализации двух последующих проектов в Санкт-Петербурге по схеме государственно-частного партнерства признаются в настоящее время маловероятны по причине отсутствия претендентов в инвесторы [1].

Согласно нормам, введенным упомянутыми постановлениями, строительство ПДКС в Москве должно осуществляться в рамках комплексного развития застроенной территории; при этом на концессионера должны быть возложены функции Организатора.

В перечень московских ПДКС целесообразно включать:

1. Участки магистральных дорог общегородского значения, имеющие выход на федеральные автомобильные дороги, строительство которых осуществляется (планируется к осуществлению) в рамках ПДКС.

2. Вновь построенные участки магистральных дорог общегородского значения, трассированные вне пределов существующих магистральных дорог общегородского и местного значения. Данное требование не вытекает из норм 257-ФЗ в редакции 145-ФЗ, предусматривающих возможность включения в указанный перечень также и реконструированных участков автомобильных дорог, в том числе – городских. Оно, однако, является принципиальным с позиций предотвращения социальных конфликтов, связанных с переводом на платную основу старых московских улиц.

3. Относительно автономные участки магистральной дорожной сети города и, соответственно нецелесообразно – отдельные фрагменты продолжаемых строительством магистральных дорог общегородского значения.

В перечень ПДКС нецелесообразно включать вновь построенные участки магистральных городских дорог, обеспечивающие единственное или доминирующее направление транспортных связей с кварталами со значительной концентрацией социального жилья. По этой причине в перечень ПДКС вряд ли могут быть включены такие объекты, как дублер Дмитровского шоссе с выходом на поселок Северный, а также участок магистрали Москва-Ногинск от МКАД до поселка Кожухово.

Таким образом, в рамках указанных принципов в перечень ПДКС могут быть включены следующие объекты, строительство которых отнесено к первоочередным мероприятиям по развитию магистральной улично-дорожной сети до 2015 года:

- Северный дублер Кутузовского проспекта с выходом на Молодогвардейскую развязку на МКАД и далее на обход участок города Одинцово, планируемый к использованию на платной основе [3].

- Участок Северной рокады от района ВДНХ до Бусиновской развязки на МКАД и далее на головной участок платной федеральной дороги Москва-Санкт-Петербург.

В принципиальном плане указанный перечень можно расширить за счет включения отдельных участков городских магистралей, проходящих близ зон массовой коммерческой застройки.

Согласно программе дорожно-мостового строительства, северный дублер Кутузовского проспекта будет проходить вдоль Смоленского направления железной дороги до пересечения МКАД с Молодогвардейской улицей и выходить на федеральную трассу «Москва-Бородино», которая идет в обход подмосковного города Одинцова. Дублер будет работать в режиме непрерывного движения транспорта, а на пересечении с другими трассами будет идти на разных уровнях. Ширина его проезжей части будет составлять от 6 до 8 полос движения в разные стороны [Там же].

Появление дублера станет не только главной транспортной артерией, способной разгрузить ММДЦ «Москва-Сити», но и еще одним радиусом, ведущим из центра города, что окажет только положительное влияние на транспортный узел на западном направлении столицы.

Закон 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» трактует понятие платная дорога следующим образом [8]:

- концессионер строит участок дороги за собственные и заемные деньги с возможным долевым участием бюджета;

- после завершения строительства концессионер возвращает вложенные деньги за счет сбора платы с участников дорожного движения, или за счет платежей концедента (бюджета) по расчетному тарифу за фактически обслуженный трафик (или иному механизму возврата).

Согласно статье 37 Федерального закона «Об автомобильных дорогах...» альтернативная бесплатная дорога не должна быть длиннее платной более чем в 3 раза [Там же]. Все риски (тарифные, эксплуатационные и др.) лежат на концеденте (бюджете).

Концессионер по российскому законодательству – это дирекция строящейся дороги, наделенная правом привлечения кредитов под гарантии бюджета и сбора проезжей платы. Подписание концессионного соглашения со стороны концедента равносильно предоставлению бюджетных гарантий по кредитам, привлеченным концессионером.

По этой схеме можно строить любые дороги и искусственные сооружения, в том числе городские улицы и проспекты.

Экспрессеёв (в жестком, техническом, смысле этого термина!) с необходимым для окупаемости машинопотоком в Москве пока нет. Протяженность магистральных дорог высших категорий составляет до 2 тыс. км. Встречаются они в основном в ближних окрестностях Москвы и Санкт-Петербурга, выполняя зачастую – по типу МКАД – все функции сразу, включая обслуживание местного трафика и пригородных торговых комплексов. А так как одним из главных условий строительства платной дороги является отсутствие призываний, вводить платность в существующих условиях технически крайне затруднительно.

В Москве 1 км одной полосы автомагистрали стоит не менее 200 млн. рублей; тариф, отвечающий европейской практике, это порядка 2,5-3,5 рубля за 1 км. В этих условиях годовая выручка от эксплуатации городской платной дороги составит 2-4% от стоимости ее строительства. Этих средств, в лучшем случае, будет хватать на текущее содержание дороги. Соответственно, основная часть строительных затрат должна будет поэтапно возмещаться из городского бюджета. Не говоря о том, что трудно поверить в готовность автомобилистов платить за проезд по ставке \$ 1/км.

Принятие решения о строительстве городской платной дороги предполагает принятие Правительством города обязательств по бюджетным расходам будущих периодов.

По факту строительство платных дорог в Москве можно рассматривать как опыт замены действующей схемы госзаказа на схему с участием концессионера. В любом случае финансирование осуществляется за счёт средств городского бюджета, платежи пользователей дорог составят незначительный процент от стоимости строительства и будут использоваться на покрытие операционных расходов.

По второй схеме затраты бюджета увеличиваются на процентные платежи по кредитам и на покрытие рисков концессионера. Вторая схема привлекательна, если исходить из перспективы роста бюджетных возможностей города. В обозначенных условиях лучше ставить вопрос не строительства платной дороги, а о пилотном проекте открытия концессии на срок жизненного цикла дороги.

Финансирование дорожного строительства в Москве

Год	Всего	Изменение к предыдущему году	В т.ч. за счет федерального бюджета	Доля федерального бюджета
2008	107,4 млрд. руб.	182%	11,9 млрд. руб.	11%
2009	51,3 млрд. руб.	48%	5,1 млрд. руб.	9,9%
2010	38 млрд. руб. из гор.бюджета	74%	-	-

Источник: ДЭПР г. Москвы.

Выводы

В сфере продвижения механизмов ГЧП, концессий, платных дорог традиционно существует значительное количество компаний-посредников и промоутеров, получающих доход не по результатам реализации проектов, а независимо от результатов, в процессе продвижения проектов, как правило, за счет средств Минтранса или администраций регионов. Соответственно, формируется чрезвычайно оптимистический информационный фон. Как следует из приведенных выше сведений, этот оптимизм не основан на реальных фактах.

Перспективы использования ГЧП и, соответственно, привлечения частных (в том числе иностранных) инвестиций в проекты платных дорог являются в настоящее время малореальными, не только в России, но повсеместно в мире. Наиболее показательным является отказ Правительства Китая от многолетней (и весьма продуктивной в местных условиях) практики строительства платных дорог с одновременным (с 01.01.2009) переходом на финансирование дорожного хозяйства за счет повышения целевых налогов в цене бензина.

Строительство платных дорог в Москве предполагает объемы государственной поддержки, значительные более высокие, чем для федеральных проектов внегородских платных дорог. Это обстоятельство в совокупности с неизбежными издержками социально-психологического плана ставят под сомнения идею введения платности на городских магистралях.

Низкая доходность эксплуатации платных дорог имеет универсальный характер: любой автовладелец за пользование дорожной сетью платит заранее. В этой связи по своей сути дополнительный, разовый сбор за проезд конкретного участка дороги является все лишь локальной регулирующей добавкой к общему дорожному налогообложению.

Список литературы

1. **Блинкин М.** Рекомендации ученых мужей [Электронный ресурс]. URL: www.gzt.ru
2. **Блинкин М., Сарычев А.** Российские дороги и европейская цивилизация [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2004/06/24/konsp.html>
3. **Грозит ли ММДЦ «Москва-Сити» транспортный коллапс?** [Электронный ресурс] // RealEstate: информационный портал о недвижимости. URL: <http://www.realestate.ru/interview.aspx?id=145>
4. **Материалы проекта актуализированного генерального плана города Москвы на период до 2025 года** [Электронный ресурс] / Комитет по архитектуре и градостроительству г. Москвы. URL: <http://www.mka.mos.ru>
5. **О дальнейшем развитии системы подготовки и проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в сфере капитального строительства на территории города Москвы:** постановление Правительства Москвы от 20 мая 2008 г. № 417-ПП.
6. **О концессионных соглашениях:** федеральный закон от 21 июня 2005 г. № 115-ФЗ (в редакции от 17 июля 2009 № 145-ФЗ).
7. **О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы:** постановление

Правительства Москвы от 4 августа 2009 г. № 720-ПП.

8. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ (в редакции от 17 июля 2009 №145-ФЗ).

УДК 338

Эдуард Анатольевич Пиль

Петербургский государственный университет путей сообщения

ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И НАСЕЛЕНИЯ СТРАНЫ[©]

В процессе изменений экономики и населения страны возможны варианты, когда эти две переменные сольются и, в течение определенного промежутка времени, будут изменяться по одному закону, некоторые из них представлены в таблице. Эти варианты показывают, что население полностью потребляет произведенные продукты питания, промышленные изделия и сервис. Таким образом, здесь можно ввести понятие “равновесия экономики и населения”, т.е. когда количество ВВП и населения равны $Q_{eti} = Q_{pti}$.

Теперь дадим следующие три определения для “равновесия экономики и населения”.

Под теоретическим равновесием экономики и населения понимается равенство $Q_{eti} = Q_{pti}$, когда население потребляет всё количество продуктов, товаров и услуг в единицу времени, которое производят за такой же промежуток времени в своей стране, без потерь и при этом полностью отсутствует импорт.

Под потерями в первую очередь понимаются потери, которые получаются при сборе, транспортировке, хранении сельскохозяйственных продуктов питания и доставки к столу потребителя, а также при их приготoвлении. Под потерями потребительских товаров понимается брак при изготовлении, их порча при погрузочно-разгрузочных работах, транспортировке и т.д. после чего они не подлежат ремонту и разбираются на запасные части или утилизируются.

Под практическим равновесием экономики и населения понимается равенство $Q_{epi} = Q_{ppi}$, когда население потребляет всё количество продуктов, товаров и услуг в единицу времени, которое производят за такой же промежуток времени в своей стране, с учетом их потерь ΔQ_{eti} и при этом полностью отсутствует импорт.

Под реальным равновесием экономики и населения понимается неравенство $Q_{eri} = Q_{pri}$, когда население потребляет всё количество продуктов, товаров и услуг в единицу времени, которое производят за такой же промежуток времени в своей стране, с учетом их потерь ΔQ_{eti} , а не достающийся остаток покрывается за счет импорта.

Здесь сразу же следует заметить, что потребляемое количество продуктов, товаров и услуг должно соответствовать научно обоснованным расчетным и практически подтвержденным нормам на рассматриваемый момент или промежуток времени в конкретной стране. В противном случае население будет либо приобретать лишний вес, либо худеть, если это относится к продуктам питания. Если же это относится к товарам длительного пользования, то либо будут расти свалки и увеличиваться предприятия по их переработке, либо товаров не будет хватать населению.

В первой строке показаны два вида переменных e_t и p_t , которые сливаются в точке T_{t1} и расходятся в точке T_{t2} .

Для того чтобы охарактеризовать время равновесия для переменных e_t и p_t , введем два новых параметра (см. ячейку 23):

1. T_{ne} – разница между координатами точек T_{be2} и T_{be1} , ед.;
2. T_{np} – разница между координатами точек T_{bp2} и T_{bp1} , ед.

Параметры T_{ne} и T_{np} могут быть взаимосвязаны между собой следующими выражениями: $T_{ne} = T_{np}$, $T_{ne} > T_{np}$, $T_{ne} < T_{np}$. При варианте, когда $T_{ne} = T_{np}$ координаты точек перегиба T_{bet} и T_{bpt} равны координатам точек касания T_{ict} . Не смотря на то, что точки T_{bet} и T_{bpt} имеют одинаковые координаты с точками T_{ict} для них все же целесообразно иметь разные названия, что облегчает понимание о каком процессе идет речь.

Значения T_n и Q_{tQ} рассчитываются по формулам $T_n = T_{ict2} - T_{ict1}$ или $Q_{tQ} = T_{icQ2} - T_{icQ1}$. В нашем примере $Q_{tQ} = 0$.