

УДК 338.47

JEL R41, R42

DOI: <http://doi.org/10.25728/econbull.2021.2.3-kuzmina>

МЕХАНИЗМЫ ГЧП В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Кузьмина Людмила Викторовна

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации», Санкт-Петербург, Россия,
e-mail: lu_do4ka@list.ru; SPIN-code: 4869-7672*

Аннотация: В статье рассматриваются особенности реализации проектов государственно-частного партнёрства (ГЧП) на примере города Санкт-Петербург. Рассматриваются крупнейшие проекты в сфере развития транспорта: строительство Западного скоростного диаметра (автомобильной дороги) и организация частного трамвая «Чижик». Описываются основные этапы и условия, по которым была организована работа администрации города и частных партнёров в данных проектах. Кроме того, отдельное внимание уделено тем эффектам, которые данные проекты принесли Санкт-Петербургу. В частности, выделяется, что создание частного трамвая выступило стимулом организации производства вагонов в ближайшей Ленинградской области. В заключении статьи автор указывает существующие до настоящего момента проблемы в сфере реализации механизмов ГЧП и приводит ряд комментариев по этому поводу.

Ключевые слова: проекты государственно-частного партнёрства, развитие транспорта, экономика города, механизмы реализации ГЧП.

THE PPP MECHANISMS IN THE TRANSPORT SECTOR: ECONOMIC EFFECTS AND KEY CHALLENGES

Kuzmina Lyudmila Viktorovna

*Federal state budgetary educational institution of higher education "Saint Petersburg state university of civil aviation", Saint Petersburg, Russia,
e-mail: lu_do4ka@list.ru; SPIN-code: 4869-7672*

Abstract: the article discusses the features of the implementation of public-private partnership (PPP) projects on the example of the St. Petersburg city. The largest projects in the of transport development are considered: the construction of the Western High-speed Diameter (highway) and the organization of a private tram "Chizhik". The main stages and conditions under which the work of the city administration and private partners in these projects was organized are described. In addition, special attention is paid to the effects that these projects have brought to St. Petersburg. In particular, it is noted that the creation of a private tram was an incentive to organize the production of cars in the nearest Leningrad region. In the conclusion of the article, the author points out the existing problems in the implementation of PPP mechanisms and provides a number of comments on this issue.

Keywords: public-private partnership projects, transport development, city economy, PPP implementation mechanisms.

Введение. В рамках настоящей работы была рассмотрена сущность института ГЧП в России, особенности его функционирования и практика применения. Для нашей страны такая форма взаимодействия государства и бизнеса является достаточно новой. Однако, уже сейчас ГЧП имеет огромный потенциал, в пользу чего свидетельствует успешная практика его применения. Не случайно тема использования на российском рынке инструментов ГЧП была одной из самых обсуждаемых на «круглых столах» в рамках прошедшего в мае 2019 года Петербургского Международного Экономического Форума. По мнению участников обсуждений, Петербург является одним из самых успешных российских городов с точки зрения применения инструментов ГЧП при реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. Город занял первое место (наравне с Москвой, Московской и Самарской областями получил максимум баллов по показателю реализации проектов ГЧП) в национальном рейтинге «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации» в 2019-2020 годах. Хотя еще год назад Петербург занимал лишь пятое место [1].

Одной из основных целей ГЧП является удовлетворение интересов общества, повышение уровня жизни граждан. Как отмечает А.Е. Шкрябина: «Исторически объекты транспортной инфраструктуры для России были одним из приоритетных направлений развития ГЧП» [2]. Поэтому, после преодоления кризисных явлений 90-х годов возрождение страны началось именно с этой сферы. Необходимость данного процесса была очевидна: финансирования не хватало, а объекты были уже сильно изношены в техническом плане и требовали большого количества денежных вливаний для их восстановления и содержания. Это обусловило привлечение частных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры России.

По данным Национального центра развития ГЧП, в начале 2020 года, в России 2980 проектов ГЧП прошло стадию коммерческого закрытия (из них 2496 - в форме концессии, 74 - в форме соглашения о ГЧП и 410 - в рамках иных организационно-правовых форм, схожих с ГЧП), 248 проектов находится на стадии принятия решения о реализации и конкурсного отбора и еще около 1000 - на стадиях инициирования и структурирования. В соответствии со статистикой, подведенной Национальным центром развития ГЧП, в 2018-2019 годах в России реализовывалось 66 проектов в сфере развития транспортной инфраструктуры, из них 34 в сфере автомобильных дорог [1].

Масштабы проектов разные - от небольших до крупнейших в мире. В Санкт-Петербурге самыми знаменитыми являются: проект скоростной автомагистрали «Западный скоростной диаметр», который является крупнейшим в мире проектом ГЧП в сфере дорожного строительства; новый терминал аэропорта «Пулково»; проект частного трамвая Чижик, который представляет собой первую в России частную трамвайную сеть. Все эти проекты имеют колоссальное значение для жизни Санкт-Петербурга.

Набирая опыт в реализации проектов ГЧП власти Санкт-Петербурга анонсируют, что общий прогнозируемый объем инвестиций в экономику Петербурга в ближайшие 5-7 лет составит более 450 миллиардов рублей. Такая перспектива не может не радовать, но в то же время заставляет задуматься над тем, что в целях совершенствования и популяризации инструментов ГЧП в

хозяйственном обороте следует уделить внимание и совершенствованию правового регулирования.

Автомагистраль «Западный скоростной диаметр». Ярким примером успеха механизма ГЧП является проект платной внутригородской скоростной автомагистрали «Западный Скоростной Диаметр» (ЗСД) в Санкт-Петербурге. Планирование появления данного дорожного объекта берет своё начало еще в 1966 году, именно тогда в Генеральный план развития Ленинграда была на перспективу включена магистраль, которая была призвана соединять север и юг города самым коротким возможным маршрутом, проходящим рядом с Морским портом. Для организации проектирования и подготовки строительства дороги в 1997 году Правительство Санкт-Петербурга учредило акционерное общество «Западный скоростной диаметр». Фактическая реализация проекта и собственно строительство магистрали началось в середине 2000-х годов.

Создание ЗСД является выразительным примером проекта ГЧП, так как южный и северный участки были полностью построены силами государства, а к строительству центрального участка (наиболее дорогостоящего и технически сложного) администрация Санкт-Петербурга привлекла частного партнёра, которому потом по соглашению о ГЧП полностью передал магистраль в эксплуатацию (сейчас эта компания носит название ООО «Магистрали северной столицы» (МСС)). ЗСД стал уникальным инвестиционным проектом международного масштаба, более того крупнейший в мире пример ГЧП в сфере дорожного строительства» [3].

Данный проект позволил решить в Санкт-Петербурге следующие задачи, которые остро стояли перед городом:

- Организовать быстрое и удобное транспортное сообщение между северо-западными, центральными и южными районами города;
- Решить проблему транспортной изолированности Васильевского острова (до введения ЗСД в эксплуатацию остров был связан одним мостом с южной стороной и одним мостом с северной стороной города, а также легендой стали истории о том, как люди бегом добирались до метро, чтобы успеть на последнюю электричку, поскольку в противном случае на Васильевском острове приходилось оставаться до утра, когда будут сведены мосты);
- Обеспечил разгрузку улично-дорожную сеть Санкт-Петербурга, в том числе центральной части города, историческое наследие которой защищается ЮНЕСКО;
- Оптимизация транспортного потока обеспечила улучшение экологической ситуации в Санкт-Петербурге;
- Частично решены сезонные проблемы заторов на выезде из города в места кратковременного отдыха (Дачный проспект и выезд в Курортный район).

Условия Соглашения ГЧП определяют сумму минимального гарантированного Правительством Санкт-Петербурга дохода от эксплуатации ЗСД, которую будет получать МСС. В случае, если доходы МСС составят менее 9,6 млрд рублей в год, то Правительство Санкт-Петербурга внесёт недостающие средства. Если же годовая выручка МСС будет превышать эту сумму, то частный партнёр выплатит Правительству Санкт-Петербурга 90% разницы [4].

В рамках проекта ЗСД были возведены многополосные автомобильные дороги самого высокого класса общей протяженностью 46,6 километров, и 26,7 километров из них прошли по искусственно построенным сооружениям: мостам,

эстакадам. На сегодняшний день ЗСД пользуется большой популярностью и успешно функционирует. В 2017-2020 годах выручка МСС находится на уровне 7-8 млрд рублей [5]. Очевидно, что использование механизма ГЧП действительно позволяет создать крупный объект инфраструктуры и обеспечить его эксплуатацию на высоком уровне, что будет оказывать положительное воздействие на уровень жизни в городе.

Создание, реконструкция и эксплуатация трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга. Проект частного трамвая «Чижик». Трамвай сегодня признан в мире наиболее перспективным видом городского транспорта. За счет движения по рельсам, они менее подвержены пробкам, чем иной наземный транспорт. Поэтому их привлекательность для людей обусловлена, в первую очередь, экономией времени. Также, в условиях глобальных проблем в области окружающей среды, трамваи занимают выигрышную позицию, так как не выбрасывают в атмосферу вредные газы.

Сейчас в России трамвайные сети в основном управляются государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Поэтому проект трамвая «Чижик» в Санкт-Петербурге, управление которым осуществляет частное лицо ООО «Транспортная Концессионная Компания» (ТКК), можно считать прорывом в сфере развития транспортной инфраструктуры. По словам концессионера, при создании новой трамвайной сети в Санкт-Петербурге применяются передовые технологические решения и инновационные разработки европейских и российских лидеров транспортного строительства [6].

Проект строительства, реконструкции и эксплуатации трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга реализуется в правовой форме концессионного соглашения на основании постановления Правительства Санкт-Петербурга от 15 октября 2015 года № 936 «О заключении концессионного соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга».

Также соглашение между городом и частным партнёром оговаривает, что ТКК принимает на себя обязательства по созданию и реконструкции трамвайной сети, частичному их финансированию, а также эксплуатации объекта, включая перевозку пассажиров, деятельность по содержанию и ремонту сети в течение срока действия Соглашения (30 лет). Более того, отдельно были оговорены весьма сжатые сроки проектирования, создания и реконструкции объекта (не более 30 месяцев с даты подписания Соглашения) [7]. Администрация города при этом вносит свой вклад в данный проект в виде предоставления земельных участков, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга (для ТКК возникает приоритетное право аренды, а право собственности на земельные участки и созданный трамвайный комплекс будет принадлежать администрации города).

В обязанности концессионера (ТКК) по соглашению входит:

- привлечение финансирования для реализации проекта, выполнение всего комплекса проектно-изыскательских работ и получение положительных заключений по проекту;
- обеспечение строительства объекта силами привлеченной генподрядной организации (генеральным подрядчиком строительства и реконструкции трамвайной сети является ООО «ЛСР-Строй»);
- осуществление закупки расчетного количества подвижного состава, исходя из обеспечения пассажиромест, до ввода объекта в эксплуатацию;

- организация эксплуатации трамвайной сети, включающая в себя: содержание в надлежащем состоянии, включая обеспечение ремонтов трамвайного комплекса; организация пассажирских перевозок по установленным концессионным соглашениям маршрутам; организация системы сбора оплаты (по условиям соглашения, тарифы проезда на «Чижике» должны быть равны общегородским); обслуживание и возврат привлеченного финансирования; по истечении срока соглашения - обязанность концессионера передать объект соглашения концеденту (администрации Санкт-Петербурга);

Данный проект - яркий пример успешного применения механизмов ГЧП показывает, что механизм ГЧП может быть и своеобразной площадкой для технологических и организационных прорывов. Поскольку «Чижик» является первым в России частным трамваем, то гражданам предлагается инфраструктура принципиально нового уровня: качественная, современная, удобная. Успешная реализация данного проекта показывает реальное достижение основополагающей цели ГЧП: удовлетворение потребностей граждан и поднятие уровня жизни в стране.

Проект реализуется в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга и предусматривает реализацию в четыре этапа, предполагающих строительство и введение в эксплуатацию вновь созданных участков трамвайной сети. При этом на настоящий момент завершены первый и второй этапы строительства - на участке от Хасанской улицы по пр. Наставников до пересечения с пр. Косыгина, далее по пр. Косыгина до Уткина переулочка включая ст. метро Ладожский вокзал.

Поэтапный ввод объекта в эксплуатацию был призван минимизировать неудобства граждан в пользовании услугами городского пассажирского транспорта на востребованных маршрутах, обеспечивающих густонаселенный Красногвардейский район. Запуск «Чижика» с 7 марта 2018 года по маршруту № 8 показал правильность расчетных показателей по пассажиропотокам, которые учитывались на этапе разработки инвестиционного проекта, что является залогом последующего развития аналогичных проектов транспортной инфраструктуры в Санкт-Петербурге, направленных на повышение качества транспортного обслуживания горожан.

Значение данного инвестиционного проекта для города Санкт-Петербурга велико еще и потому, что для реализации проекта «Чижик» были специально разработаны и изготовлены по заказу концессионера трамвайные вагоны известного швейцарского производителя компании Штадлер. На территории России продукция данной компании эксплуатируется еще в составе линии аэроэкспресса в Москве. Первый опыт использования, как вагонов аэроэкспресса, так и трамвайных вагонов «Чижик» показал достойные результаты и сформировал возможную перспективу реализации государственно-частной инициативы по строительству на территории Санкт-Петербурга или Ленинградской области промышленного производства для обновления вагонного парка для железнодорожного и городского электрического транспорта. Результаты таких инициатив, в форме инвестиционных предпроектных проработок, будут обсуждаться в 2021 году в рамках ежегодного экономического форума в Санкт-Петербурге. Это убедительно доказывает, что осуществление в различных формах проектов государственно-частного партнерства расширяет перспективы развития реального сектора экономики и повышают инвестиционную привлекательность

рынка, особенно в тех регионах России, где они успешно реализуются.

Выводы. Отмечая несомненные достоинства и успехи проектов ГЧП стоит отметить и ряд проблем, которые свойственны проектам ГЧП на современном этапе развития законодательства и управленческой науки, а также следует отметить возможные направления их решения:

1. Достаточно узкий круг инвесторов и отсутствие специализированных структур, способных принимать на себя инициативу разработки проектов ГЧП в различных сферах экономики.

В целях расширения круга инвесторов и стимуляции их инициатив рациональным было бы формирование государственной поддержки частных инвестиционных инициатив путем издания федерального закона, регулирующего право объединения капитала нескольких частных инвесторов в специализированные фонды, направляемые на цели реализации конкретного проекта и обеспеченного государственными гарантиями в какой-либо части, пропорциональной инвестиционной составляющей проекта.

2. Необходимость повышения компетенций в сфере разработки и реализации инфраструктурных проектов, реализуемых на базе ГЧП.

Повышение компетенций должно затрагивать как специализированные технические части подготовки проектов, так и правовую методологию сделок, которая зачастую порождает серьезные споры, в том числе судебные. Примечательно, что в 60% случаев инициаторами споров выступают частные инвесторы, что свидетельствует о незащищенности их рисков с точки зрения применения правовых норм, которые допускают расширительное толкование. Преодоление указанной проблемы, по нашему мнению, лежит в сфере совершенствования действующего законодательства, в том числе антимонопольного, связанного со стандартизацией процедуры подготовки сделки ГЧП, с определением пороговых значений привлекаемого капитала и ответственности частного и публичного партнёров. Столь же большое значение имеет детализация понятий и определений, которыми оперируют участники проектов ГЧП.

3. Действующее законодательство часто не учитывает практические потребности рынков и инвестиционный климата в регионах. Кроме того, отсутствует правовой инструмент, позволяющий регулировать экономическую привлекательность проекта для частного партнера, путем применения налоговых льгот при его участии в крупных социально значимых проектах.

В указанном направлении, представляется обоснованным включить в налоговое законодательство изменения, позволяющие уменьшить в период инвестиционной стадии налоговое бремя для инвесторов, например, путем установления пониженной ставки НДС, иных налогов и сборов, а также установить специализированные налоговые режимы на период эксплуатационной стадии реализации с прогрессирующей ставкой в зависимости от объемов выручки и успешности проекта.

Следует признать, что сегодня в целях развития системы ГЧП осуществляется большая работа. Так, в ходе парламентских слушаний на тему «Перспективы развития законодательства о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве: новые формы и сферы применения - «инфраструктурная ипотека», информационные технологии, жилищно-коммунальное хозяйство» [8] Государственной Думой были рассмотрены ряд

законодательных инициатив по внесению изменений в Налоговый кодекс РФ в части учета для целей налогообложения имущества и (или) имущественных прав при реализации проекта ГЧП. Также в настоящее время рассматривается законопроект по внесению изменений в 115 и 224 Федеральные законы, а также в Постановление Правительства РФ от 30 октября 2014 года № 1119 для совершенствования механизма финансирования таких проектов за счет дополнительных налоговых и таможенных поступлений от реализации инвестиционных проектов на базе создаваемой инфраструктуры. Кроме этого, рассматривается внесение изменений в Гражданский кодекс, и корпоративное законодательство с целью изменения процедуры ликвидации организаций, реализующих проекты ГЧП, и ряд других законодательных инициатив в конкретных отраслях экономики (ИТ, здравоохранение, спорт), что имеет большое значение для перспективной реализации Нацпроектов.

Реализация всех выше указанных инициатив положительно отразится на развитии тех сфер, где возможно применение инструмента ГЧП. Можно заключить, что государством не только поставлена цель всестороннего развития института ГЧП, повышения его привлекательности и расширения его применения во всех сферах, но и предпринимаются серьезные усилия для достижения этой цели. Это имеет важнейшее значение для развития российской экономики и повышения уровня жизни граждан.

Литература

1. Государственно-частное партнерство в России 2019-2020: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов / Национальный центр государственно-частного партнёрства : офиц. сайт. 2020. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2020_B5_Block_31-03-2020-web.pdf (дата обращения 07.04.2021).
2. Шкрябина А.Е. Перспективные направления развития государственно-частного партнерства в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2017, №1 (114), стр. 238-242.
3. О проекте // ООО «Магистраль северной столицы» : офиц. сайт. 2021. URL: <https://nch-spb.com/o-proekte/> (дата обращения 07.05.2021).
4. Соглашение о ГЧП // ООО «Магистраль северной столицы» : офиц. сайт. 2021. URL: <https://nch-spb.com/o-proekte/> (дата обращения 24.05.2021).
5. ООО «Магистраль северной столицы» // Руспрофайл : офиц. сайт. 2021. URL: <https://www.rusprofile.ru/id/5409176> (дата обращения 14.05.2021).
6. Мировой опыт // Проект «Чижик» : офиц. сайт. 2021. URL: <http://chizhik-lrt.ru/mirovoj-opyt.html> (дата обращения: 25.03.2021).
7. Проект // ООО «Транспортная Концессионная Компания»: офиц. сайт. 2021. URL: <http://tkk-lrt.ru/proekt/> (дата обращения: 25.05.2021).
8. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по состоянию на 24.05.2017).

References

1. Public-private partnership in Russia 2019-2020: current state and trends, rating of regions / National Center for Public-Private Partnership: ofic. website. 2020. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2020_B5_Block_31-03-2020-web.pdf (accessed 07.04.2021).

2. Skryabina A. E. Perspective directions of development of public-private partnership in Russia // Bulletin of the Saratov state law Academy, 2017, №1 (114), pp. 238-242.
3. About the project // Magistral "the Northern capital" : the official. website. 2021. URL: <https://nch-spb.com/o-proekte/> (accessed 07.05.2021).
4. PPP Agreement // LLC "Highway of the northern capital": ofic. website. 2021. URL: <https://nch-spb.com/o-proekte/> (accessed 24.05.2021).
5. LLC "Highway of the northern capital" / / Rusprofile: ofic. website. 2021. URL: <https://www.rusprofile.ru/id/5409176> (accessed 14.05.2021).
6. World experience // The project "Chizhik": ofic. website. 2021. URL: <http://chizhik-lrt.ru/mirovoj-opyit.html> (accessed: 25.03.2021).
7. Project // LLC "Transport Concession Company" ofic. Website 2021 URL: <http://tkk-lrt.ru/proekt/> (accessed: 25.05.2021).
8. Federal Law of 13.07.2015 No. 224-FZ "On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation" (as of 24.05.2017).

Поступило в редакцию 25 мая 2021 г.