

УДК 658.115.33

© Правкин Сергей Алексеевич

— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Административное право, экологическое право,
информационное право» Юридического института,
Российский университет транспорта

Реализация механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы финансирования и софинансирования при реализации инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в транспортном комплексе. Считая одним из важных инструментов инфраструктурных преобразований государственно-частное партнерство, автор исследует механизм согласования публичных и частных интересов для реализации социально значимых проектов. Проводится сравнительно-правовой анализ транспортного и инвестиционного законодательства применительно к соглашениям о государственно-частном партнерстве. Соответственно, прослеживается реализация механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере. В статье рассмотрены средства реализации инвестиционной политики, модели распределения рисков между государством и частным бизнесом. Обоснование важности организационно-правовых гарантий для частного партнера является основным методологическим и процессуальным средством и концептуальным подходом исследования для защиты инвестора от неблагоприятных изменений национального законодательства. Структурное развитие транспортной системы при реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года связывается с необходимостью развития различных форм в рамках заключаемых соглашений о государственно-частном партнерстве. Автор предлагает меры и формы взаимодействия органов государственной власти и инвесторов при реализации транспортных проектов с большими сроками окупаемости. Обращается внимание, что реализация государственно-частного партнерства в транспортной сфере и проведение структурных реформ на всех видах транспорта ведет к децентрализации управления и увеличению доли частного капитала. Реализация Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года с учетом влияния друг на друга программ на отдельных видах транспорта с

применением механизма государственно-частного партнерства может привести к снижению бюджетной нагрузки методом привлечения частных инвестиций в социально значимые сферы экономики. Данный подход при реализации в полной мере является фактором демонополизации рынка и обеспечения конкурсных процедур в транспортных проектах. Механизм государственно-частного партнерства при реализации на транспорте дает возможность привлечения реальных инвестиций, защищая внутренний рынок, так как в отличие от концессионных соглашений частным партнером может быть только российское юридическое лицо. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в транспортной отрасли расширяет возможности участия транспортных компаний в инвестиционной деятельности. На основе анализа действующего транспортного и инвестиционного законодательства, практики его применения и обобщения выводов по данной проблематике в научной литературе в статье делается заключение об определенном несовершенстве реализации механизма государственно-частного партнерства на транспорте, в том числе с учетом недостаточного использования мер бюджетной политики. Бюджетные ассигнования в соответствии с бюджетной классификацией под данные проекты должны быть синхронизированы по срокам с планами реализации инвестиционных соглашений с учетом действия лимитов бюджетных обязательств. Основными проблемами при реализации данного механизма являются не вполне согласованные между собой его материально-правовые и процессуально-правовые аспекты. В связи с этим предлагается активнее использовать методологическую основу финансово-бюджетного регулирования для качественного согласования и исполнения проектов с обеих сторон.

Ключевые слова: инвестиционные проекты; государственно-частное партнерство; бюджетная классификация; публично-правовое и частноправовое регулирование; транспортный комплекс; конкуренция.

© **Sergey A. Pravkin**

— Candidate of Law, docent, associate professor
of the department of administrative law, ecological law,
information law, Law Institute
of the Russian University of Transport (MIIT)

Implementation of the mechanism of public-private partnership in the transport sector

Abstract. The article deals with the problems of financing and co-financing in the implementation of investment projects in the framework of public-

private partnership in the transport sector. As a public-private partnership is considered to be one of the important tools for infrastructure transformations, the author explores the mechanism to coordinate public and private interests to implement socially significant projects. There is being conducted a comparative legal analysis of transport and investment legislation in relation to public-private partnership agreements. Accordingly, the implementation of the mechanism of public-private partnership in the transport sector is being also analyzed. The article discusses the means to implement the investment policy, the models of risk distribution between the state and private business. The author justifies the importance of organizational and legal guarantees for a private partner, as it is the main methodological and procedural means and conceptual approach of the study to protect the investor from adverse changes in national legislation. Structural development of the transport system according to the Transport Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 is connected with the need to develop various forms within the framework of signed agreements on public-private partnership. The author proposes measures and forms of interaction between public authorities and investors to implement transport projects with a long payback period. The attention has been paid that implementation of public-private partnership in the transport sector and the implementation of structural reforms in all modes of transport result in the decentralization of management and an increase in the share of private capital. In the implementation of the Transport Strategy, the use the public-private partnership mechanism can reduce the budget burden by attracting private investment in socially important sectors of the economy. This approach is a factor in the market demonopolization and can ensure competitive procedures in transport projects. The mechanism of public-private partnership in transport allows attracting real investment, protecting the domestic market, since only a Russian legal entity can be a private partner. Improvement of the mechanism of public-private partnership in the transport industry expands the possibility of transport campaigns to participate in investment activities. According to the analysis of the current transport and investment legislation, the article concludes that there is a certain imperfection in the implementation of the public-private partnership mechanism in transport, including the insufficient use of fiscal policy measures. Budget allocations in accordance with the budget classification should be synchronized with the plans for the implementation of investment agreements, taking into account the effect of limits of budgetary obligations. The main problems in the implementation of this mechanism are not fully concerted substantive and procedural and legal aspects. In this regard, it has been proposed to use the methodological basis of financial and budgetary regulation for high-quality coordination and execution of projects from both sides.

Keywords: investment projects; public-private partnership; budget

classification; public law and private law regulation; transport complex; competition.

В современных условиях механизм государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) является эффективным инструментом развития экономики при реализации крупных инфраструктурных проектов с большой стоимостью. Использование данного механизма широко практикуется в зарубежных странах (*Public Private Partnership*), в том числе в транспортной сфере. ГЧП в данном случае является моделью распределения рисков между государством и частным бизнесом. Государство перекладывает часть ответственности за социально значимые проекты на частный бизнес, когда бюджетного финансирования недостаточно и существует потребность в демополизации экономики.

Модель партнерства в силу реализации конкурентных процедур при выборе частного партнера предполагает равноправные и недискриминационные условия участия партнеров в гражданском обороте. Важной гарантией для частного партнера является принцип защиты его как инвестора от неблагоприятных изменений национального законодательства. Для проектов в рамках ГЧП характерно их среднесрочные и долгосрочные обязательства. Участие публичного партнера является формой государственной поддержки частного бизнеса.

С формально-юридической стороны соглашения о ГЧП являются смешанным гражданско-правовым договором. В нем сочетаются договорные конструкции различных видов гражданско-правовых обязательств. Кроме того, в нем заложены элементы финансово-правовых, включая бюджетные, обязательств и административно-правовых договоров. Формами исполнения соглашения могут являться концессия, договор аренды и лизинга, доверительного управления имуществом, акционерное соглашение и др. Реализация целей соглашения может происходить на основе принципов проектного финансирования.

При реализации целей проекта комбинированно используются как бюджетные, так и частные вложения. Проекты в рамках ГЧП по сути являются эффективным инструментом против монополизации рынка. В то же время необходимо заметить, что частные инвесторы могут использовать как собственные, так и привлеченные средства. Если финансирование происходит за счет средств бюджета, то это осуществляется путем предоставления субсидий из бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством.

В соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации данные бюджетные ассигнования есть целевые денежные средства бюджетной системы РФ в соответствии с бюджетной классификацией и реестром расходных обязательств. В соответствии с соглашениями о ГЧП субсидии предоставляются на определенные сроки и на определенных условиях. Бюджетное законодательство предусматривает возможность заключения соглашений о ГЧП на срок, превышающий действие лимитов

бюджетных обязательств. Но для этого требуются конкретные решения главных распорядителей бюджетных средств. Финансирование на цели проекта должно быть включено с точки зрения бюджетного процесса в реестр расходных обязательств. Программы развития тех или иных проектов в рамках ГЧП и финансово-правовые планы часто не взаимосвязаны и не согласованы. При этом нельзя не заметить попытку законодателя исключить широту дискреционных полномочий органов власти при принятии решения об отказе в реализации инвестиционного проекта в системе публично-частного партнерства. Так, например, в ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливается закрытый перечень оснований для отказа частному инвестору. В качестве одного из оснований закреплено — отсутствие средств в бюджете. «Однако появиться эти средства в бюджете могут только после принятия решения об участии в публично-частном партнерстве, т.е. после установления расходного обязательства, как уже отмечалось в актах стратегического планирования, государственных и муниципальных программах. Таким образом, организационные проблемы, возникающие в сфере реализации публично-частного партнерства, имеющие отношение к финансово-правовому регулированию, обусловлены неразрешенной конкуренцией актов стратегического планирования, государственных и муниципальных программ и финансово-плановых актов, законов (решений) о бюджете, что не позволяет уверенно стартовать в реализации проектов публично-частного партнерства, гарантировать достижение взаимовыгодного результата на заранее определенных условиях» [1, с. 3].

Существенным условием соглашения о ГЧП является размер предоставляемого финансового обеспечения своих обязательств со стороны частного партнера.

Для реализации проектов в рамках развития энергетической, транспортной и инженерной инфраструктуры могут быть задействованы средства федерального и регионального инвестиционных фондов. На финансирование проектов в рамках ГЧП могут на возвратной основе использоваться средства из Фонда национального благосостояния. Зарубежные участники, лица иных юрисдикций могут участвовать в софинансировании проекта, но его инициатором по определению закона может быть только российское юридическое лицо. Обычно подобное участие осуществляется на основе принципов проектного финансирования путем участия в доле уставного капитала проектной компании. «Что же в настоящее время предусмотрено в правовом регулировании отношений публично-частного партнерства в этой части? Изучив положения Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве...», Федерального закона №

115-ФЗ “О концессионных соглашениях”, становится очевидным, что материально-правовое регулирование вытесняется, подменяется процедурным — подробным описанием регламента работы, сроков, многочисленными согласованиями» [1, с. 4].

Проекты в рамках ГЧП в большей степени (количественно) реализуются на муниципальном уровне. В транспортной сфере реализуется примерно 10—15% проектов в рамках ГЧП в целом на всех уровнях. Такой результат связан прежде всего с большими затратами на реализацию программ развития транспортной сферы, например, железнодорожной отрасли. ОАО РЖД при этом может выступать как на стороне частного, так и на стороне публичного партнера. В концессионных соглашениях ОАО «РЖД» выступает исключительно на стороне публичного партнера. «До 1987 г. единственным источником финансирования железнодорожного транспорта были бюджетные средства. В переходный период осуществлялось смешанное финансирование из средств государственного бюджета, средств Министерства путей сообщения РФ (МПС) и привлеченных средств. С 1999 года финансирование железных дорог происходило в основном из средств МПС, а затем ОАО “Российские железные дороги” (ОАО “РЖД”) и частных компаний. Отдельные случаи строительства железнодорожной инфраструктуры на принципах ГЧП встречались задолго до образования Инвестфонда» [2, с. 170].

Нормативно-правовое обеспечение обеспечения транспортного комплекса, в том числе на основе ГЧП, недостаточно, учитывая зарубежный опыт. Нет и достаточной развитости ГЧП в транспортной сфере с четким распределением зон ответственности, приоритетных направлений. Качество самих транспортных услуг не соответствует параметрам, определенным в целевых программах развития транспорта. «Еще одной важной проблемой является недостаточный уровень конкурентоспособности отечественных компаний и всей транспортной системы России в целом на мировом рынке транспортных услуг. Это обусловлено как указанными проблемами, так и недостаточными возможностями отечественных транспортных организаций конкурировать на мировом рынке, в том числе эффективно использовать геополитические преимущества России при транзитных международных перевозках» [3, с. 4].

Исследователи отмечают, что ГЧП на железнодорожном транспорте не способствует развитию иных отраслей экономики, не связанных с развитием месторождений сырья, что эти инвестпроекты в рамках ГЧП связаны с «веточным строительством» и прокладкой «капиллярных линий», дорог необщего пользования, а при этом необходимо развивать железнодорожную инфраструктуру общего пользования. Что касается железных дорог, то здесь необходима взаимосвязь отдельных проектов в рамках ГЧП с общими направлениями и стратегией развития транспорта в России, утвержденной до 2030 г.

Закон предоставляет возможность согласования общих и частных целей, публичных и частных интересов путем реализации инвестиционных проектов, связанных с получением в частную собственность объектов инфраструктуры. Данные объекты есть реальные вложения, реальные инвестиции в долгосрочные проекты с большими сроками окупаемости. Здесь частный партнер заинтересован в скорейшей реализации проекта, чтобы выйти на его окупаемость. Эти средства не уходят из Российской Федерации, по определению закона частным партнером может быть только российское юридическое лицо. ГЧП в условиях снижения притока иностранных инвестиций дает возможность задействовать внутренний инвестиционный механизм, в том числе в целях оптимизации расходования бюджетных средств, причем как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном уровнях.

В соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 № 1734-р) спрогнозирован рост грузооборота почти в 1,5 раза, а рост пассажиропотока в 1,46 раза. Наиболее востребованными направлениями развития называются: Санкт-Петербургский железнодорожный узел, регион Северного Кавказа, порты Приморского края, железнодорожные линии Дальневосточного региона, железнодорожные выходы из Западной Сибири, Урала, Московский железнодорожный узел. Основными проектами можно назвать железные дороги в Забайкалье и Тыве, Орловский тоннель под р. Невой в Санкт-Петербурге, развитие объектов наземной инфраструктуры в аэропортах Омск, Домодедово, Толмачево, Норильск и др. Наибольший рост грузопотоков ожидается на Байкало-Амурской магистрали. Подобный рост грузопотоков прогнозируется в связи с вводом в разработку новых месторождений полезных ископаемых. Одновременно планируется реализация программы развития высокоскоростного движения на сети железных дорог ОАО «РЖД», связанного с повышением уровня безопасности и качества обслуживания. В программу закладывается также рост внутреннего туризма и «транспортной подвижности населения», рост пассажиропотока по всем основным международным направлениям. Транспортная стратегия разрабатывалась с учетом трех основных факторов: усиление глобальной конкуренции на рынках, связанной с изменением традиционных пассажиропотоков и возрастанием требований к транспортному обслуживанию, связанных со вступлением во Всемирную торговую организацию; увеличение роли качества профессиональных кадров в транспортной сфере; усиление факторов инновационного развития и плавный отказ от экономики сырьевого типа. «Главными целевыми ориентирами Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года является снижение аварийности, рисков и угроз безопасности по всем видам транспорта. Выполнение поставленных задач возможно, когда все субъекты, с самых высоких эшелонов власти до

конкретных работников транспорта, будут беспрекословно исполнять программные цели и все нормативно-правовые акты, в которых прописаны правила, гарантирующие безопасность на транспорте» [4, с. 7—8]. Н. А. Духно отмечает, что плохо выстроенная инфраструктура, ее недостаточное содержание и противоправная эксплуатация создают угрозы безопасности во всех сферах. Главное состоит в том, что транспортная инфраструктура должна соответствовать техническим и правовым нормативам. В обеспечении правового регулирования на транспорте практическое значение имеет правовое регулирование перевозки, которое «является важнейшим инструментом, обеспечивающим функционирование транспортной системы, ее безопасность» [5, с. 121].

В настоящее время преобладающей формой ГЧП остаются концессионные соглашения, реализуемые в сфере строительства железных дорог необщего пользования, платных автомобильных дорог, аэропортов, инфраструктуры водного и городского транспорта. Как указывается в литературе, «при строительстве портов и других инфраструктурных объектов используются схема BOT (*Build, Operate, Transfer*), при которой концессионер создает объект и получает право на его эксплуатацию на период окупаемости инвестиций, а затем концессионер передает объект в собственность концедента: схема ROT (*Rehabilitate, Own, Transfer*), которая предусматривает передачу существующего объекта частному инвестору на условиях осуществления модернизации объекта с последующей его эксплуатацией, и контракт на управление объектом. Представляется, что в отношении тех транспортных объектов, которые могут быть переданы в частную собственность, будут также заключаться соглашения о государственно-частном партнерстве» [6, с. 42]. В Стратегии развития морской портовой инфраструктуры (одобрена Морской коллегией при Правительстве РФ 28 сентября 2012 г.) предусмотрено комплексное развитие транспортных (железнодорожных и автомобильных) перегрузочных комплексов к таким портам, как Калининград, Усть-Луга, Тамань, Новороссийск, Мурманск, Восточный, Ростовский транспортный узел и др. Планируется создавать резервы пропускной способности морских портов, развивая их как порты-хабы и для обслуживания международных транспортных коридоров. В Стратегии предусмотрено «обеспечить приток внебюджетных инвестиций за счет опережающей подготовки проектной документации и выработки механизмов финансирования проектов на условиях государственно-частного партнерства. Ожидается, что большое применение найдут механизмы концессии. Данная форма инвестирования широко применяется и признается в мире как наиболее успешная форма участия частного капитала». На работу морских портов оказывают влияние все элементы транспортно-логистического комплекса, включая тарифы. Недостаточная пропускная способность железнодорожных подходов к

морским портам существенно снижает их уровень функционирования. «Решение этой проблемы возможно только путем использования новых методов управления транспортным процессом, основанных на принципах логистики. Инструментом реализации этих методов являются транспортные узлы и логистические центры на базе морских портов». Усложнились процессы взаимодействия транспортных организаций между собой. Развитие морских портов необходимо синхронизировать с совершенствованием иных транспортных подходов к ним.

Важно адаптировать и согласовать по отношению друг другу акты транспортного законодательства о концессионных соглашениях, о морских портах, о железнодорожном транспорте, о транспортной безопасности, о ГЧП и др. Необходимо принятие целого массива подзаконных актов для реализации целей транспортной стратегии. Развитие морских портов предполагает в рамках обозначенной программы реализацию крупных проектов по развитию транспортной системы (Нижнее Приангарье, Читинская область, зона БАМ) на основе моделей ГЧП.

При всех вариантах предусматривается усиление роли транспортно-логистической инфраструктуры, мультимодальных логистических центров и транспортных узлов на основе морских портов. Согласно Стратегии развития морской портовой инфраструктуры «морские порты будут развиваться по так называемому “роттердамскому образцу”, когда порт неразрывно связан с удаленными железнодорожными узлами и транспортно-логистическими комплексами. Для этого потребуются развитие подъездных путей к портам и портовых производственных и складских зон, ориентированных на переработку грузов, формирование портовых зон, обеспечивающих переработку поступающих грузов».

Вопросы эффективного использования транспортной системы в целом связаны с развитием новых форм управления транспортом и гармонизацией законодательства по всем видам транспорта одновременно. Вопрос развития морских портов зависит от развития железнодорожных и автомобильных подходов к ним, от внедрения нового механизма планирования на основе дорожных карт, сбалансированных графиков, транспортно-экономических балансов, геоинформационных транспортных систем. В Стратегии развития морской портовой инфраструктуры указано, что перспективная модель финансирования транспортной отрасли предусматривает развитие различных форм ГЧП, повышение доступности кредитных ресурсов за счет субсидирования части процентных ставок из средств федерального бюджета, стимулирование развития лизинговой деятельности, содействие в защите и страховании капитала частных инвесторов, использование транспортных облигаций. Предполагается, что кредиты и лизинг станут играть важную роль в реализации инвестиционных программ на морском транспорте. Предлагается широко использовать в управлении портовым

хозяйством современные модели ГЧП, которые могут быть положены в основу новых проектов по развитию транспортной инфраструктуры.

Подпрограммой развития железнодорожного транспорта в рамках Стратегии развития морской портовой инфраструктуры предусмотрено структурное его реформирование и усиление государственных капитальных вложений в проекты, отличающиеся социально-экономической эффективностью. В области развития инфраструктуры железнодорожного транспорта предусматривается улучшение условий для увеличения государственных и частных инвестиций в инфраструктурные проекты, строительство новых железнодорожных линий общего и необщего пользования, собственниками которых будут ОАО «РЖД», государство и частные собственники в различных соотношениях, а также развитие практики строительства и эксплуатации железнодорожных линий на основе концессионных соглашений. Будут совершенствоваться система организации недискриминационного доступа перевозчиков к железнодорожным линиям общего пользования, механизмы технического и технологического контроля, а также организации перевозок на линиях всех типов. При этом отмечается, что будут созданы одинаковые условия доступа к инфраструктуре общего пользования, в том числе и для региональных перевозчиков. Государство планирует достижение «системного макроэкономического эффекта от комплексного регулирования рынков услуг железнодорожного транспорта».

Необходимо в том же время учитывать, что строительство подъездных путей к путям общего пользования создает дополнительную нагрузку на них. В связи с этим требуется решать задачи усиления пропускной способности магистралей.

Важно учитывать, что статус дороги необщего пользования влияет на взаимодействие с ОАО «РЖД», существенно снижает деловую активность, мешает строительству новых линий. Снижается и инвестиционная привлекательность данных объектов «Частные железные дороги промышленного пользования имеют несомненные преимущества в виде свободного тарифообразования (не подпадают под регулирование ФСТ России), отсутствия социальных и мобилизационных обременений...» [2, с. 180].

Определяющим аспектом взаимодействия публичного и частного партнеров являются запланированные сроки окупаемости проекта. Для обеспечения окупаемости и текущего функционирования новой железнодорожной линии «необходимы гарантии наличия грузовой базы и/или пассажирских перевозок на период не менее 15—20 лет. Частная компания будет инвестировать средства в развитие своих транспортных активов только при гарантиях их востребованности. Гарантий наличия грузовой базы требует и ОАО «РЖД». При разработке инвестиционного проекта, реализуемого на принципах ГЧП, необходимо разрабатывать

планы (прогнозы) грузовых отправок по объемам, местам зарождения грузопотока и по годам, иметь инструменты давления на грузоотправителей, а также иметь точные прогнозы перспективного пассажиропотока» [2, с. 180].

При этом государство должно просчитывать выгоды для частного инвестора и уменьшать значительно объемы своих вложений. В то же время механизм ГЧП не предполагает финансирования проекта полностью частным партнером. Такой подход мало реализуем, противоречит целям ГЧП и создает разного рода опасности в социально-экономической сфере. Применение ГЧП в железнодорожной отрасли способствует увеличению темпов модернизации железнодорожной инфраструктуры. Необходимо просчитывать нужные объемы вложений в подобные проекты со стороны государства. Есть мнение, что при инициативе в реализации проектов ГЧП со стороны крупных государственных и частных компаний, а также связанных с ними властей регионов, могут быть созданы механизмы для обхода, например, системы госзакупок, что «при этом ГЧП может стать одной из форм ренто-ориентированного поведения, легализации коррупции и коммерциализации власти. Реализация инвестиционных проектов с использованием средств инвестфонда и государственной компании ОАО «РЖД» уже на этапе подготовки технико-экономического обоснования и бизнес-планов становится ареной лоббистского давления с целью замещения частных инвестиций государственными. Проекты, направленные на расширение экспортно-импортных операций, создание терминально-логистических центров и даже развитие высокоскоростного движения между крупными городами страны, являются проектами окупаемыми, необходимыми частным компаниям для получения своих доходов. Целесообразность вложения государственных средств в финансирование таких проектов вызывает большие сомнения» [2, с. 180]. Необходимо при этом обратить внимание на то, что законодательством как раз и устранены из числа частных партнеров крупные компании с госпакетом.

Государственное участие не просто необходимо для усиления доли в капитале и сохранения контроля за стратегически важными направлениями развития железных дорог и инфраструктуры в целом, а важно еще и потому что, модель ГЧП не работает без государственного участия, в ней нет смысла. При этом есть, например, федеральная контрактная система, где каждый частный субъект может реализовать себя в проекте самостоятельно. Партнерство должно быть таковым: один партнер — не партнер. Оно должно быть публично-частным, тем более что большинство проектов являются социально-значимыми. Другое дело, что требуется несколько упростить «процедуры оформления публично-частного партнерства для регионального и муниципального уровней, поскольку длительные сроки (до 180 дней на рассмотрение тех или иных обращений и согласований), многоэтапные процедуры, многочисленные

согласования (проведение предварительных конкурсов, последующих торгов и пр.) существенно отдаляют результат, а следовательно, и положительный эффект публично-частных партнерских отношений. С другой стороны, думается, что не следует идти по пути прямого упрощения процедур, поскольку возникает угроза потери базовой идеи партнерства — масштабы реализуемых проектов, социально-значимого эффекта для населения данной территории» [1, с. 4].

Полномасштабное развитие инфраструктуры, которое может потребоваться в условиях реализации железнодорожного проекта, может включать в себя строительство технологических автомобильных дорог, расширение и модернизацию станций, строительство локомотивных и вагонных депо, путевого развития и др. «Для повышения безопасности и производительности потребуется внедрение автоматизированных систем управления технологическими процессами, ввод в эксплуатацию нового подвижного состава, оптимизация расписания движения поездов, организация службы по работе с клиентами и замена или демонтаж существующих рельсовых путей» [7, с. 424].

В соглашении о ГЧП, как правило, предусматривается предоставление финансового обеспечения и гарантий публичного и частного партнера. Публичный партнер может нести определенную часть расходов на создание, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта соглашения. Ограниченные возможности бюджетного финансирования в целом преодолеваются посредством привлечения средств частного партнера (частного бизнеса), частных инвесторов для реализации структурных и инфраструктурных проектов в транспортной сфере. Затем, в срок, предусмотренный соглашением, его объект передается от частного партнера публичному партнеру, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером превышает объем финансирования частным партнером. И при этом публичный партнер осуществляет контроль за исполнением соглашения частным партнером. Частный партнер не должен находиться в состоянии банкротства, не иметь задолженностей по неисполненным обязательствам, должен иметь необходимые разрешения на осуществление деятельности, входить в соответствующие саморегулируемые организации. Все предложения по реализации соглашения (проекта) в транспортной сфере могут исходить как от публичного, так и от частного партнера. Оценка финансовой эффективности проекта происходит до заключения соглашения о партнерстве. Уполномоченный орган утверждает соглашение об эффективности (неэффективности) проекта.

Реализуя механизм ГЧП в железнодорожной сфере, следует учитывать, применительно к данному исследованию, влияние структурной реформы ОАО «РЖД» в части «децентрализации управления и увеличения доли частного капитала. С целью совершенствования механизма государственно-частного партнерства, предлагается модель

формирования совместной стратегии руководства железнодорожного транспорта и органов государственной власти, сотрудничающих с учетом основных направлений государственной политики Российской Федерации на основе кросс-влияния. При данной интеграции целей и задач стратегии экономического развития и экологической стратегии, ОАО «РЖД» будет являться как субъектом, так и объектом государственных программ» [8, с. 9]. Тем самым железнодорожный транспорт будет и исполнителем проекта, его объекты становятся составной частью этих действий. «Учитывая этот факт и разработав совместную стратегию с учетом кросс-влияния результатов реализации одних государственных программ на выполнение других программ и реализацию стратегии ОАО «РЖД», можно снизить бюджетную нагрузку государства, экономя ресурсы на их реализацию» [6, с. 42].

Проекты в рамках ГЧП на начальной стадии являются более капиталоемкими в сравнении с теми, которые реализуются в сфере контрактной системы. Необходимо учитывать соотношение «цена и качество», сравнительный уровень затрат. Важен поиск эффективных моделей и уровней транспортного взаимодействия вообще. Законодательные основы должны быть взаимоувязаны с технологическими и управленческими процессами. Совершенствование механизма смешанных перевозок с участием государства, по мнению исследователей данной проблемы, должно включать новый подход на основе следующих положений: «1. Взаимодействие должно переходить с линейного на региональный уровень, что предполагает определение нормативных параметров взаимодействия. 2. Необходимо менять систему взаимного информирования с одновременным созданием структуры, способной использовать эту информацию как в государственных, так и в коммерческих интересах. 3. Приоритет при организации мультимодальных перевозок должна быть отдан 3PL-логистическим компаниям, а также крупным игрокам операторского и логистического рынков. 4. Должны быть сформулированы на государственном уровне принципы обеспечения рационального взаимодействия видов транспорта. 5. Требуется переработка методологической базы. 6. Требуется решение проблем системной интеграции компонентов ИТС в задачах создания комплексных систем управления перевозочным процессом и логистическими операциями, обеспечения безопасности движения и управления транспортной инфраструктурой. Решение этих задач может быть эффективным только в условиях создания государственно-частного партнерства при организации транспортно-логистических центров (ТЛЦ) и кластеров. Разработка ТЛЦ в условиях ГЧП позволяет уточнить основные параметры использования инфраструктуры и показатели взаимодействия различных видов транспорта» [9, с. 18].

Если реализация проекта строительства и реконструкции железных дорог общего или необщего пользования связана с использованием

бюджетных средств, то необходимо учитывать требования бюджетного законодательства, в том числе по срокам финансирования проектов. Как правило, сам публичный партнер организует проведение конкурса на право заключения соглашения. Оно должно включать в себя соответствующие значения критериев эффективности проекта строительства и реконструкции путей и железнодорожной производственно-хозяйственной инфраструктуры, показателей его преимущества, сведения об объекте соглашения, форму партнерства, гарантии и обязательства, порядок и сроки возмещения расходов на реализацию проекта, способы обеспечения исполнения обязательств и пр.

Обеспечение конкуренции путем активного использования ГЧП дает эффект контроля со стороны государства за монополизацией сферы, где участвует частный партнер. «Использование инструментов государственно-частного партнерства становится важной тенденцией современных подходов к решению государственных задач, в том числе по демополизации, а также методом привлечения частных инвестиций в публично значимые сферы российской экономики» [6, с. 42]. Как отмечает А. В. Белицкая, демополизация российской экономики активно происходит через механизмы ГЧП прежде всего в транспортной сфере. Достаточно проанализировать Транспортную стратегию Российской Федерации на период до 2030 года, ее подпрограммы и практику применения различных форм ГЧП.

Фактором демополизации рынка и снижения цен на рынке транспортных услуг является обеспечение конкурсных процедур, положенных в основу реализации проекта в рамках ГЧП. Данный принцип закреплен в ст. 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. Соглашения в рамках ГЧП допускают продажу объекта соглашения на торгах при осуществлении процедур банкротства. Формы ГЧП могут быть самыми разнообразными: контракты по оказанию услуг, доверительное управление имуществом, концессии, лизинг и др.

Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года ставит основной задачей перевод всей транспортной системы на инновационный путь развития, основным инструментом согласования интересов государства и бизнеса в этом направлении является механизм ГЧП. Широко практикуется ГЧП в строительстве платных трасс, терминалов в морских портах, в железнодорожном строительстве дорог необщего пользования, связанных с освоением углеводородов и других проектов в транспортной сфере, совершенствуя при этом транспортный комплекс и транспортные услуги. Как отмечает В. М. Корякин, «использование инвестиционных и концессионных механизмов при реализации таких исключительно сложных, трудоемких проектов, как строительство высокоскоростных железнодорожных магистралей, является наиболее приемлемым способом решения задачи создания в нашей стране сети высокоскоростных железных дорог, начало которой положено созданием

ВСМ «Москва-Казань»» [10, с. 13].

В отличие от концессионного соглашения, где право собственности не возникает у концессионера, а принадлежит концеденту, в соглашениях в рамках ГЧП право собственности всегда возникает у частного партнера. «Закон не допускает возникновение права собственности публичного партнера даже на часть созданного объекта соглашения (включая объект реконструкции, который ранее принадлежал публичному партнеру), даже с последующей передачей его по истечении определенного соглашением срока частному партнеру, равно не допускается возникновение общей собственности ни на весь объект инфраструктуры, ни на его часть, причем даже если речь идет о движимом имуществе. Таким образом, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ открывает новые возможности для развития публичной инфраструктуры, позволяя реализовывать в России государственные и муниципальные проекты ГЧП по моделям ВООТ (от англ. *build — own — operate — transfer* — «строительство — владение на праве собственности — эксплуатация — передача») и ВОО (от англ. *build — own — operate* — «строительство — владение на праве собственности — эксплуатация») [11].

В то же время у частного партнера правомочия, связанные с правом собственности (владения, пользования и распоряжения), реализуются не в полной мере, так как эти правомочия действуют лишь на период соглашения, но и в этот период объект соглашения нельзя никаким способом отчуждать или передавать в залог. А по окончании срока соглашения объект должен быть передан публичному партнеру. Право собственности частного партнера стеснено и ограничено. Фактически данное право собственности идентично праву владения и пользования концессионера.

Все виды имущества, на которое наложен запрет на отчуждение, не могут быть переданы частному партнеру. Несмотря на то что объекты железнодорожного транспорта названы в п. 3 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» такие объекты, как магистральные железнодорожные линии с расположенной инфраструктурой, объекты гражданской обороны, имеющие оборонное значение, информационные комплексы управления движением и иные, поименованные в законе, могут находиться только в собственности единого хозяйствующего субъекта (ОАО «РЖД») или федеральной собственности. Следовательно, данное имущество не может находиться в частной собственности и не может быть объектом соглашения о ГЧП, что, в свою очередь, не исключает возможность использования при определенных условиях механизмов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. « № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [11].

Закон недостаточно проработан в части возможной передачи имущества (объекта соглашения) из частной собственности в публичную. Как вариант — допустим выкуп объекта соглашения на основе контрактной системы. Возможен выкуп объекта соглашения у единственного частного партнера, если конкурсная процедура при его избрании не применялась, или вследствие применения процедуры банкротства.

Соглашения в рамках ГЧП прежде всего реализуют принцип конкуренции в экономике, так как он проявляется даже на начальном этапе в конкурсном порядке выбора частного партнера. Законодательство запрещает в настоящее время использовать имущество публичного партнера вне конкурсных процедур. Но необходимо также учитывать, что в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предусмотрено три возможности предоставления государственного или муниципального имущества в пользование: 1) по результатам проведения конкурса или аукциона на право заключения данных договоров; 2) без проведения торгов, на основании актов Президента РФ, решений Правительства РФ, решения суда, федерального закона, устанавливающего иной порядок распоряжения имуществом; 3) без проведения торгов, в порядке предоставления государственной или муниципальной помощи в соответствии с целями, указанными в ст. 19 Закона [6, с. 44]. Возможна просто замена частного партнера без проведения конкурсных процедур на основе простого соглашения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства.

Независимо от способа выбора частного партнера необходимо обеспечить правила недискриминационного доступа для всех инвесторов в рамках соглашений о ГЧП. Механизм замены партнера в соглашениях о ГЧП несколько отличается от концессионных соглашений «в связи с тем, что такое соглашение предполагает возникновение права частной собственности на объект соглашения, которое вместе с тем имеет определенные обременения. По общему правилу переход прав и обязанностей частного партнера по соглашению не допускается, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом» [12].

Стратегия развития транспорта в Российской Федерации до 2030 года нацеливает также на создание «совместных предприятий с ведущими мировыми производителями при условии передачи технологий и высокой степени локализации выпускаемой продукции и сохранения государственного контроля над предприятиями, имеющими стратегическое (оборонное) значение для России». В качестве примера совместного предприятия в данной сфере можно привести деятельность «ТрансГрупп АС», которая создала совместную компанию вместе с ОАО «РЖД» [6, с. 45].

Совершенствование механизма ГЧП в перевозочном процессе означает расширение возможностей участия ОАО «РЖД» и иных транспортных

кампаний в инвестиционной деятельности. Естественно, это дает возможности получения дополнительного источника дохода транспортным компаниям при условии выполнения со стороны государства гарантий. Все проекты с использованием схем ГЧП, заложенные в подпрограмму «Экспорт транспортных услуг» Стратегии развития транспортной отрасли до 2020 года, предполагают участие соинвесторов на паритетных началах (50 на 50). Объем финансирования подпрограммы составляет 800 млрд руб. ГЧП на рынке железнодорожных услуг осуществляется по трем направлениям: 1) доленое финансирование строительства и реконструкции железнодорожной инфраструктуры; 2) привлечение пользователей железнодорожных услуг к участию в проектах по строительству и реконструкции железнодорожных объектов; 3) государственное стимулирование инвестиционной активности транспортных предприятий. Применение механизма ГЧП предполагается при строительстве грузообразующих, технологических, высокоскоростных линий и модернизации существующих линий в целях повышения их провозных способностей. В соответствии с планами правительства ГЧП должно стать способом организации строительства капиталоемких новых железнодорожных линий, имеющих окупаемость 10—15 лет [2, с. 182].

Эффективное функционирование механизма ГЧП в железнодорожной сфере связано прежде всего с оптимальным сочетанием частного и государственного финансирования. Это очень важно: в условиях износа железнодорожных путей и отставания в темпах строительства, дороговизны проектов по сравнению с зарубежными подрядчиками, необходимости создания высокоскоростных железнодорожных трасс, связующих европейско-азиатские регионы. Решая эти проблемы, государство и частные компании смогуткратно увеличить прибыль на перспективу, если смогут модернизировать инфраструктуру, когда она будет востребована для внутреннего развития страны. Эти гарантии должно дать государство. Участие государства на стороне публичного партнера с правом выкупа объекта при преобладающем финансировании или при концессии позволит сохранить контроль над строящейся сетью железных дорог. Особенно, если речь идет о путях общего пользования. Даже не беря в расчет международную торговлю, а только внутренний аспект развития, можно уверенно сказать, что для страны с такой протяженностью новые современные дороги в срочном порядке должны строиться усиленными темпами. Конечно, на самоокупаемость они могут выйти через десятки лет, но вокруг них значительно быстрее будут создаваться инфраструктурные очаги роста экономики.

Сработает эффект мультипликации. Затраченные средства со стороны публичных и частных партнеров будут вложены в реальные инвестиции. При этом необходимо соблюсти гарантии для частного партнера. То же касается и подвижного состава, энергетической и иной инфраструктуры. В транспортной отрасли требуется создание не только целевых программ

развития государства и частного капитала на основе ГЧП, но и формирование единого организационно-правового механизма для создания условий дальнейшего использования конкурентных преимуществ отдельных видов транспорта как реального фактора по выводу экономики страны из системного кризиса.

Важным направлением совершенствования механизма предоставления транспортных услуг является создание условий внутренней и внешней конкуренции на основе совершенствования нормативно-правовой основы, методов госрегулирования, мониторинга, контроля и надзора на транспорте, развития конкуренции на транспорте, создания высокоразвитой логистической инфраструктуры. При этом необходимо опережающее развитие транспортной инфраструктуры. Для реализации Транспортной стратегии требуются государственные инвестиции в инфраструктуру транспорта и увеличение доли частных инвестиций. Оптимальным механизмом такого опережающего развития транспортной системы является ГЧП.

Усиление экологических требований к перевозочному процессу должно стимулировать проекты транспорта будущего. В связи с этим требуется внедрение механизмов проектного управления, т.е. построение системы стратегического планирования в управлении перевозочным процессом и развитием транспортной инфраструктуры. Причем все виды транспорта должны быть интегрированы в единую товаротранспортную технологическую инфраструктуру с единой информационной средой. При этом необходимо соблюсти параметры антимонопольного регулирования и обеспечить условия недискриминационного допуска к объектам транспортной инфраструктуры на основе партнерства. «Для формирования рынка конкурентоспособных транспортных услуг необходимо создание условий превышения уровня предложения транспортных услуг над спросом, а также запуск механизма стимулирования улучшения соотношения цены и качества услуг, который обеспечит формирование конкурентной среды и рост конкурентоспособности» (см. распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года»). С этой целью требуется совершенствование механизма ГЧП и мотивация внедрения инновационных логистических технологий, обеспечивающих интеграцию транспортных систем и повышение использования мультимодальных (смешанных) перевозок с участием других видов транспорта.

Литература

1. Омелехина, Н. В. Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства // Финансовое право. — 2017. — № 5.
2. Цветков, В. А. Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры / В. А.

- Цветков, А. А. Медков // Журнал экономической теории. — 2008. — № 1.
3. Рубцова, М. В. Проблемы конкуренции на рынке транспортных услуг // Транспортное право. — 2016. — № 3.
 4. Духно, Н. А. Транспортное право — основа правопорядка и безопасности на транспорте // Транспортное право как средство обеспечения устойчивого развития транспортного комплекса страны. Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века». — М., 2018.
 5. Овечкин, А. П. Перевозка как категория транспортного права // Транспортное право как средство обеспечения устойчивого развития транспортного комплекса страны. Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века». — М., 2018.
 6. Белицкая, А. В. Использование инструментов государственно-частного партнерства для демополизации российской экономики: правовой аспект // Юрист. — 2017.— № 1.
 7. Туманян, О. Н. Особенности государственно-частного партнерства в сфере предоставления услуг железнодорожного транспорта // Межвузовский сб. статей. — М., 2015.
 8. Кравченко, Д. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как фактора повышения эффективности реализации стратегии ОАО «РЖД» и государственной политики Российской Федерации// ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт-2016. Сборник материалов конференции. — СПб. : Изд-во СПГУ, 2016.
 9. Прудников, А. Д. Применение государственно-частного партнерства при организации транспортно-логистических центров / А. Д. Прудников, А. М. Симушков, Е. К. Коровяковский // ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт-2016. Сборник материалов конференции. — СПб. : Изд-во СПГУ, 2016.
 10. Корякин, В. М. Применение инвестиционных и концессионных механизмов при строительстве высокоскоростной магистрали «Москва-Казань»: правовой аспект // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 8 (20).
 11. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Поподонпуло, В. В. Килинкарлова // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213628/ 15/10/ 2018/
 12. Билль, М. В. Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования и организации государственно-частного партнерства // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213625/ 15/10/ 2018/

References

1. Omelekhina, N. V. Finansovo-pravovyye aspekty publichno-chastnogo partnerstva [Financial and legal aspects of public-private partnership]// Finansovoye pravo. — 2017. — № 5.
2. Tsvetkov, V. A. Perspektivy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva pri stroitel'stve i rekonstruktsii zheleznodorozhnoy infrastruktury [Prospects for public-private partnership in the construction and reconstruction of railway infrastructure]/ V. A. Tsvetkov, A. A. Medkov // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. — 2008. — № 1.
3. Rubtsova, M. V. Problemy konkurentsii na rynke transportnykh uslug [Problems of competition in the market of transport services]// Transportnoye pravo. — 2016. — № 3.
4. Dukhno, N. A. Transportnoye pravo — osnova pravoporyadka i bezopasnosti na transporte [Transport law is the basis of law and order and safety in transport]//

- Transportnoye pravo kak sredstvo obespecheniya ustoychivogo razvitiya transportnogo kompleksa strany. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka». — M., 2018.
5. Ovechkin, A. P. Perevozka kak kategoriya transportnogo prava [Transportation as a category of transport law]// Transportnoye pravo kak sredstvo obespecheniya ustoychivogo razvitiya transportnogo kompleksa strany. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Transport Rossii XXI veka». — M., 2018.
 6. Belitskaya, A. V. Ispol'zovaniye instrumentov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya demonopolizatsii rossiyskoy ekonomiki: pravovoy aspekt [Using the tools of a public-private partnership to de-monopolize the Russian economy: the legal aspect]// Yurist. — 2017. — № 1.
 7. Tumanyan, O. N. Osobennosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere predostavleniya uslug zheleznodorozhnogo transporta [Features of public-private partnership in the provision of railway transport services]// Mezhvuzovskiy sb. statey. — M., 2015.
 8. Kravchenko, D. V. Sovershenstvovaniye mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak faktora povysheniya effektivnosti realizatsii strategii OAO «RZHD» i gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii [Improving the mechanism of public-private partnership as a factor in increasing the effectiveness of the implementation of the strategy of Russian Railways and the state policy of the Russian Federation]// GCHP v sfere transporta: modeli i opyt-2016. Sbornik materialov konferentsii. — SPb. : Izd-vo SPGU, 2016.
 9. Prudnikov, A. D. Primeneniye gosudarstvenno-chastnogo partnerstva pri organizatsii transportno-logisticheskikh tsentrov [The use of public-private partnership in the organization of transport and logistics centers]/ A. D. Prudnikov, A. M. Simushkov, Ye. K. Korovyakovskiy // GCHP v sfere transporta: modeli i opyt-2016. Sbornik materialov konferentsii. — SPb. : Izd-vo SPGU, 2016.
 10. Koryakin, V. M. Primeneniye investitsionnykh i kontsessionnykh mekhanizmov pri stroitel'stve vysokoskorostnoy magistrali «Moskva-Kazan'»: pravovoy aspekt [Application of investment and concession mechanisms in the construction of the Moscow-Kazan high-speed highway: the legal aspect]// Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2017. — № 8 (20).
 11. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v otchel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii» / pod red. V. F. Popondopulo, V. V. Kilinkarova [Comment to the Federal Law “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”]// www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213628/ 15/10/ 2018/
 12. Bill', M. V. Zarubezhnyy opyt normativno-pravovogo regulirovaniya i organizatsii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Foreign experience of regulatory and public-private partnerships]// [www.consultant.ru/document/cons doc LAW 213625/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213625/) 15/10/ 2018/