



**Игорь Евгеньевич
ЛЕВИТИН,**
министр транспорта РФ



**Олег Валентинович
БЕЛОЗЕРОВ,**
заместитель министра
транспорта РФ



**Дмитрий Михайлович
НЕМЧИНОВ,**
директор Ассоциации дорожных
проектно-изыскательских
организаций «РОДОС»

ГРЯДУТ ПЕРЕМЕНЫ

17 июля 2009 г. президент Российской Федерации Дмитрий Медведев подписал Федеральный закон № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты».

Учредителем государственной компании выступила Российская Федерация. Теперь для строительства дорог можно будет привлекать частных инвесторов, создавая так называемые концессии. Закон об «Автодоре», еще задолго до того, как был принят, породил массу споров. После внесения проекта закона в Госдуму в него было внесено около ста поправок. Не случайно принятие закона неоднократно переносилось. Его противники доказывали, что «Автодор» сделает платными не только новые дороги, но и существующие, строительство которых налогоплательщики уже профинансировали.

Создание госкомпании предполагает совершенствование системы управления дорожным хозяйством с целью дальнейшего развития сети российских автомобильных дорог. Задачи поставлены благие, но создание госкомпании «Автодор» приведет к передаче ей части функций Федерального дорожного агентства, а значит, и к изменениям на дорожно-строительном рынке...

Позитивными или негативными будут эти изменения? Как новый опыт отразится на российских дорогах и их пользователях?

Лидеры отрасли – министр транспорта РФ **И.Е. ЛЕВИТИН** и его заместитель **О.В. БЕЛОЗЕРОВ** в ходе мероприятий Министерства транспорта высказали свои мнения относительно принятого закона, которые мы публикуем в данном материале (заочном круглом столе).

В круглом столе участвуют **Д.М. НЕМЧИНОВ**, директор Ассоциации дорожных проектно-изыскательских организаций «РОДОС», **А.С. МАЛОВ**, президент Объединения АСПОР, **А.Ф. НЕЧАЕВ**, генеральный директор ООО «Севзапдорстрой», **И.Б. МЕЛЬНИКОВ**, почетный дорожник России, и **А.В. БЕЛОУСОВ**, генеральный директор ООО «Росдормост».

И.Е. ЛЕВИТИН:

– Работа государственной компании поможет снять нагрузку с уже существующих магистралей за счет строительства новых. Это будет дополнительное строительство автомобильных дорог первой категории с участием частных инвесторов. В течение ближайших нескольких лет федеральный бюджет будет оптимизирован. Ведь новый закон теперь дает право частным инвесторам принимать участие в строительстве автомобильных дорог, а Минтранс – подписывать инвестиционные соглашения. Для нас это очень важно, поскольку дополнительное строительство автодорог – это еще одна антикризисная мера, это новые рабочие места, это возможность дальнейшего развития инфраструктуры. Замещение федерального бюджета частными ин-

вестициями даст возможность всем, кто связан с дорожным строительством, найти себе применение. Строительство километра дороги обеспечивает занятость 70 рабочих мест, 460 рабочих мест появится для обслуживания дороги – это заправки, станции ТО.

Планов, связанных с этим законом, много. Так, в настоящее время ведется подготовка необходимой нормативно-правовой базы.

Привлечение частных инвестиционных ресурсов в транспортную отрасль, где преобладает государственная собственность, с использованием механизма концессии представляет собой наиболее оптимальный и взаимовыгодный способ решения проблемы неразвитости инфраструктуры.

В рамках данного закона – с момента его принятия – подписано уже второе концессионное соглашение. Так, в июле состоялось подписание соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе скоростной автодороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-58 км. Строительство дороги начнется в 2010 году после подтверждения концессионером финансового закрытия проекта. Срок строительства – 36 месяцев. Общая стоимость проекта составляет около 60 млрд рублей, 23 млрд выделяет правительство Российской Федерации, а остальные средства привлекает концессионер.

Реализация данного проекта позволит оптимизировать бюджетные расходы на этапе строительства и эксплуатации объекта (за счет привлечения внебюджетных инвестиций), создаст дополнительную базу налоговых поступлений в бюджеты всех уровней Российской Федерации, будет содействовать формированию нового рынка концессионных проектов в дорожном хозяйстве и формированию механизмов финансирования и кредитования долгосрочных инвестиционных проектов.

О.В. БЕЛОЗЕРОВ:

– Федеральный закон Российской Федерации № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступил в силу 20 июля 2009 года. Новая организация от имени государства будет управлять федеральными дорогами, однако они по-прежнему будут оставаться в собственности Федерации. Государственная компания – это форма некоммерческой организации, основной целью которой является доверительное управление переданными автомобильными дорогами федерального значения (в том числе на основе концессионных соглашений), а также относящимися к этим дорогам земельными участками в границах полос отвода и распоряжение земельными участками придорожных полос.

Финансирование государственной компании будет идти за счет средств федерального бюджета, а также внебюджетных источников (плата с пользо-

вателей платных автомобильных дорог, плата за земельные участки, плата за примыкание к автомобильной дороге и другие).

Государственная компания «Российские автомобильные дороги» берет на себя выполнение основных функций, которые ранее входили в компетенцию Федерального дорожного агентства. Но Федеральное агентство не могло привлекать частные инвестиции за исключением тех, которые поступали в рамках концессионных соглашений. Зато госкомпания может напрямую работать с инвесторами, привлекая внебюджетное финансирование, учреждать коммерческие организации. Ее создание позволит улучшить качество российских дорог...

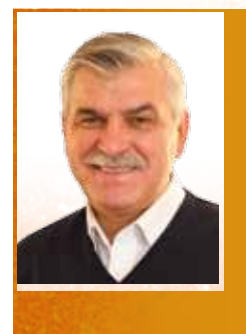
К задачам, которые призвана осуществлять государственная компания, относится и создание производств материалов, необходимых для развития и эксплуатации дорожной сети (в случаях, если в отношении таких материалов отсутствует или существенно ограничено предложение частных организаций), а также заключение долгосрочных договоров на поставку материалов с улучшенными характеристиками, с условиями модернизации производства, освоения новых технологий и материалов для дорожного строительства.

Что касается Федерального дорожного агентства, то оно продолжит свою деятельность, связанную с управлением автомобильными дорогами федерального значения, которые не переданы в доверительное управление «Автодору» и по которым не принято решение об эксплуатации на основе концессионных механизмов. Кроме того, в полномочия ФДА – ведение учета автомобильных дорог федерального значения, в том числе переданных в доверительное управление государственной компании.

Необходимо привлечь как можно больше инвесторов и развивать строительство платных дорог. Пока на счет госкомпании будут поступать также средства из федерального бюджета. Ежегодно из федерального бюджета планируется направлять средства в размере от 50 млрд до 100 млрд рублей, а с 2016 года госкомпания должна перейти на самоокупаемость. «Автодор» намерен привлечь



Александр Сергеевич МАЛОВ,
президент Объединения АСПОР



Александр Федорович НЕЧАЕВ,
генеральный директор
ООО «Севзапдорстрой»



Игорь Борисович МЕЛЬНИКОВ,
почетный дорожник России



Алексей Викторович БЕЛУСОВ,
генеральный директор ООО «Росдормост»

до 2015 года из различных источников финансирования 1 трлн рублей на строительство автодорог.

В течение полугода будет утвержден наблюдательный совет «Автодора», а также его руководитель.

Д.М. НЕМЧИНОВ:

– Создание госкомпании имеет, на мой взгляд, значительный потенциал для развития в России современных методов управления автомобильными дорогами и повышения эффективности использования ресурсов. Конечно, на сегодняшний день существуют риски стратегии развития госкомпании, но хочется надеяться, что основной задачей госкомпании будет именно строительство новых скоростных автомагистралей, соответствующих мировому уровню транспортного обслуживания и безопасности дорожного движения.

На мой взгляд, госкомпания должна в первую очередь заниматься развитием сети автомобильных дорог. При этом должны применяться различные механизмы привлечения частного финансирования. В некоторых случаях действительно оправданно создание платных дорог. Но, как показывает опыт зарубежных коллег, наиболее массовым вариантом государственно-частного партнерства стала форма Life-Cycle Contract, при которой дорога строится за частные деньги, но для пользователя бесплатна. Ведь у нас во многих местах реального альтернативного проезда нет, платность увеличивает издержки бизнеса, а в совокупности это может серьезно сказаться на конкурентоспособности российской экономики в целом. На мой взгляд, подход к введению платы за проезд должен быть очень взвешенным и аккуратным.

Принцип «пользователь платит» широко используется применительно к автомобильным дорогам в развитых странах. Однако зачастую эта плата опосредована – через налоги на горюче-смазочные материалы (чем больше проехал, тем больше заплатил налогов), другие формы. Задушить экономическую активность очень легко, восстановить – сложно. Поэтому механизмы взимания платы с пользователей автомобильных дорог должны применяться очень взвешенно, в рамках системной оценки воз-

можных экономических последствий, с учетом всех обратных связей.

К сожалению, недостаток системной оценки просматривается в общей финансовой политике – при спаде деловой активности, сопровождаемом снижением доходов домохозяйств и, соответственно, конечного спроса, повышение налогов и снижение государственных расходов на инфраструктуру вызовет дальнейшее снижение конечного спроса и дальнейший спад в экономике. Если, конечно, Китай нас не вытешит своим спросом на нефть.

А.С. МАЛОВ:

– Госкомпания «Российские автомобильные дороги» существенно деформирует конкурентную среду в дорожном хозяйстве, так как, выполняя функции заказчика, будет отдавать предпочтение узкому кругу подрядчиков. При этом расширяются возможности коррупционной деятельности, а аппарат чиновников в дорожном хозяйстве будет необоснованно увеличен.

Госкомпания «Автодор» будет стремиться перевести автомобильные дороги общего пользования в платные. При этом пользователь будет проигрывать, поскольку существенного улучшения условий проезда достигнуть в сжатые сроки невозможно.

По своему экономическому содержанию доходы, полученные госкомпанией, аналогичны так называемому «допзаданию», имевшему место в планировании финансового обеспечения дорожного хозяйства в советские годы. Целью допзаданий теоретически являлось принудительное стимулирование снижения себестоимости, а практически – снижался объем финансирования дорожных работ при сохранении физических объемов. В конечном итоге это привело к ухудшению транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог. Это же возможно и в результате деятельности госкомпании.

А.Ф. НЕЧАЕВ:

– В условиях постоянного дефицита средств привлечение внебюджетных инвестиций в дорожную отрасль крайне необходимо, а в период кризиса – очень своевременно.

Приблизился исторический момент – в стране впервые начнется строительство скоростных автомагистралей (по данным сборника «Мировая дорожная статистика» (Москва, 2006), в США имеется около 90 тыс. км скоростных автомагистралей, у нас они вообще отсутствуют).

В целом считаю, что работа госкомпании «Автодор», несомненно, принесет положительный результат для развития сети автомобильных дорог страны.

Порядок работы госкомпании «Автодор» четко определен законом. А вот к строительству, ремонту и содержанию автомобильных дорог, переданных в доверительное управление, должны привлекаться преимущественно российские подрядные организации. Считаю это необходимым учитывать в концессионных соглашениях. Естественно, при этом крайне важна высокая квалификация отечественных подрядчиков, так как нам только еще предстоит строить скоростные автомагистрали, и не только строить, но и содержать на должном уровне.

И.Б. МЕЛЬНИКОВ:

– На первом этапе «Автодор» получит в ведение 6 тыс. км дорог, в том числе строящуюся трассу Москва – Санкт-Петербург и ЦКАД (новая дорога вокруг Москвы). Как пояснил заместитель министра транспорта Олег Белозеров, эти 6 тыс. км дорог будут платными. В то же время у самого Росавтодора останется еще 44 тыс. км дорог. Предполагается, что госкомпания будет курировать 18,3 тыс. км автомобильных дорог. Что же тогда останется Дорожному агентству?

Госкомпании передаются дороги в европейской части страны, которые после реконструкции будут переведены в платные.

Для справки: во Франции общая протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием составляет 950 тыс. км, из них только 8 тыс. км платные. Эта сеть платных дорог является одной из самых больших в мире, хотя их доля в суммарной протяженности национальной сети составляет 0,84%. Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием в США превышает 2 млн миль. При этом на платные дороги

протяженностью 2230 миль приходится 0,11% национальной сети. Ну а в Германии платных дорог нет вообще...

На одном из заседаний правительственной комиссии по транспорту было озвучено, что «без создания государственной компании и привлечения внебюджетных источников финансирования решение задачи по формированию в Российской Федерации сети современных автомагистралей и скоростных автодорог может растянуться на 60-80 лет». То есть что не смогли сделать министерство и агентство, очевидно, может решить госкомпания, причем при наличии того же министерства и агентства. Но почему сделать это благое дело хотят за счет вытеснения бесплатных федеральных дорог и преобразования их в платные? А кто же тогда будет заниматься альтернативными «бесплатными» дорогами, за которые уже заплатил налогоплательщик?

На строительство федеральных дорог выделяется ежегодно порядка 30 млрд рублей. Если начать строить по предполагаемому плану, с учетом планов госкомпании, в ближайшие 5 лет потребуется до 100 млрд рублей в год из федерального бюджета, это даже при 50%-ном финансировании инвесторами. То есть под вопросом окончание строительства многих автомобильных магистралей не только на востоке, но и в других частях страны.

А как же развитие сети дорог, ведь 12 млн человек (37 тыс. населенных пунктов) до сих пор не имеют круглогодичной автотранспортной связи?

Для принятия решений по платным дорогам необходимо тщательно просчитать экономику, обеспечить гарантии инвесторам и подготовить весомую законодательную базу.

По данным, приведенным министром экономического развития Германом Грефом, плотность автодорог на человека в России ниже аналогичных показателей развитых стран в три раза, а протяженность дорог на единицу территории – в 8-15 раз. В результате мобильная способность россиян по сравнению с жителями западных стран ниже в 2,5 раза. А ведь развитые страны именно после полного завершения развития сети дорог, когда повсеместно имеются альтер-

нативные проезды, переходят к системе платных дорог. И это не является замечательной государственной финансовой целью с целью «отъема» денег у населения, а именно переход в новое качество транспортных услуг, за которые водитель готов заплатить, а не вынужден, когда альтернативная дорога или разбита, или из существующей бесплатной ее сделают «коммерческой». Это похоже на систему санитарно-туалетного обслуживания в период перестройки, когда появилось много платных туалетов, а народ продолжал жить своей жизнью.

Нужно отметить, что сразу система госкомпании предусматривается непрозрачной. Кроме закона, нет никакой информации, да и закон готовился, как говорится, в глубокой тайне от налогоплательщиков и участников дорожной отрасли. А ведь как тем, так и другим далеко не безразличны изменения в транспортной структуре страны. Если в ближайшее время будет передано около 25% дорог в европейской части России, это приведет к дестабилизации как среди заказчиков, так и подрядных организаций.

Хотелось бы верить, что контроль над госкомпанией все-таки будет – и не только со стороны наблюдательного совета, но и (желательно) в лице Счетной палаты, которая бы следила за расходом бюджетных средств. Но, скорее всего, это мечты, так как деньги частично дает государство, а другой инвестор – бизнес. Поэтому Счетная палата не сможет проверить, куда будут уходить бюджетные средства. Именно непрозрачность и будет основной проблемой данного проекта.

Также недоступны и непонятны стоимостные показатели и состав проектов. Например, дорога Москва – Санкт-Петербург... Несколько лет назад стоимость проекта была в пределах 150 млрд рублей, пару лет назад разные источники называли 180 или 210 млрд рублей, ну а сегодня уже зашкаливает за 300 млрд рублей («однако за время пути собачка смогла подрасти...»).

Сравним с нашими передовыми стройками, стоимость которых на протяжении нескольких лет строительства удваивалась, а то и утраивалась. Таким образом готовая дорога дотянет и до триллиона. Но ведь надо будет и с инвесторами рас-

считаться, и прибыль получить (в законе для данной некоммерческой организации предполагается ее получение).

Закрытость нужна, очевидно, и для того, чтобы госкомпания самостоятельно проводила тендерные процессы, а также ни с кем не согласовывала сделки стоимостью около 80 млрд рублей, так как законом определено самостоятельное решение госкомпанией о проведении сделок в размере до 10 процентов от ее средств.

Справка: по состоянию на 01.01.2002 г. протяженность федеральных автомобильных дорог составила 46,57 тыс. км, 5628 мостов и путепроводов протяженностью свыше 323 км. Балансовая стоимость автодорог и искусственных сооружений составляет 193,0 млрд рублей (Транспортная стратегия. Минтранс РФ).

Создавалась госкомпания по подобию японской, эксплуатирующей большую часть платных автодорог, бюджет которой формируется за счет доходов от основной деятельности (43%), государственное финансирование составляет всего 5%, ссуды – 10% и облигации – 42% (сроком на десять лет и под гарантии государства). А точнее – за счет облигаций, которые покупают в основном пенсионные фонды, японцы привлекают сотни миллиардов долларов. И необходимо подчеркнуть, что занимается эта компания только ЧАСТЬЮ ПЛАТНЫХ дорог. Государство создало одну из лучших в мире сетей дорог и только после этого перешло к такого рода деятельности.

А если посмотреть на платные дороги с другой стороны, со стороны налогоплательщика? От Питера до Москвы проезд по платной дороге обойдется недешево: если километр проезда будет стоить около четырех рублей, то получится 2800 рублей. Это уже не стоимость проезда на поезде, а ближе к стоимости самолетного билета, если учесть бензин, амортизацию авто и зарплату водителя... Учитывая русский менталитет, реакция может быть разной. Водители будут ездить по всем мыслимым и немыслимым объездным дорогам, либо брать всевозможные пропуски «для служебного пользования», ведь законом сразу предусматриваются те, которые имеют на это право.

И опять встает вопрос окупаемости такой дороги. Стоимость строительства, которая до сих пор неясна (с большой вероятностью, в два раза выше расчетной), как и интенсивность (с большой вероятностью, в два раза ниже расчетной). Наверное, правильно ответил в Твери один из проектировщиков на этот вопрос, что окупаемость до сих пор не определена. Процесс запущен, но результат неизвестен – это по-русски. Очевидно, что в погоне за прибыльными проектами забытыми остаются не только те 12 миллионов россиян, которые не имеют постоянной связи с «большой землей», но и миллионы рядовых автомобилистов, которые не смогут оплатить проезда по платной дороге. А ремонт и строительство альтернативных дорог по данной идеологии в проект финансирования не закладываются...

Госкомпания, по мнению разработчиков, должна получить в бессрочное доверительное управление новые платные дороги и часть действующих перегруженных федеральных трасс. За 30 лет работы госкомпания должна заработать 12,6 трлн рублей, которые будут потрачены на ремонт перегруженных трасс. На начало года в России насчитывалось около 13 400 км перегруженных трасс – и все они перейдут в ведение «Автодора».

И все-таки нам, простым смертным дорожникам, не понять, почему нужно зарабатывать на нас 12,6 трлн рублей, относя это на себестоимость товаров, раскручивая при этом инфляцию, создавая параллельную государственную структуру с определенным количеством чиновников. Почему нельзя сделать (как во всем мире!) нормальную сеть дорог, построив магистральные дороги при наличии альтернативных, и постепенно по одной-две дороги на важнейших направлениях делать платными, создав для них управляющую компанию.

А.В. БЕЛОУСОВ:

– Если честно, принятие данного закона оставляет очень двойственное ощущение, которое базируется на двух основных вопросах: ЗАЧЕМ? и ПОЧЕМУ?

ЗАЧЕМ создается ГК «Автодор»? В законе читаем: «Государственная компания создается и действует в целях оказания

государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления, а также в целях поддержания в надлежащем состоянии и развития сети автомобильных дорог Государственной компании, увеличения их пропускной способности, обеспечения движения по ним, повышения качества услуг, оказываемых пользователям автомобильными дорогами Государственной компании, развития объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог Государственной компании».

Однако ныне действующее Федеральное дорожное агентство (далее – ФДА) создавалось и действовало для достижения тех же целей. Не справилось? Тогда ПОЧЕМУ в доверительное управление ГК «Автодор» передается только часть дорог, находящихся в федеральной собственности? Невольно напрашивается мысль о каком-то «испытательном сроке» – как для ФДА, так и для «Автодора» – у кого лучше получится управлять.

Мне можно возразить, что в силу специфики действующего законодательства ФДА не имело права привлекать инвестиции для развития дорожного хозяйства страны, а у ГК «Автодор» такая возможность есть, поэтому деньги в дороги сейчас хлынут рекой. Но, во-первых, не факт, что хлынут. Во-вторых, государственно-частное партнерство никто не отменял, и подобная форма привлечения инвестиций для ФДА вполне доступна. В-третьих, ПОЧЕМУ нельзя было внести соответствующие изменения «в отдельные законодательные акты», как это предусмотрено Федеральным законом № 145-ФЗ от 17.07.2009 г. при создании ГК «Автодор», наделив ФДА соответствующими полномочиями? ЗАЧЕМ создается фактически его управленческий дублер, заведомо – в перспективе – более склонный к разрастанию вширь, чем все Министерство транспорта в целом?

И еще некоторые наблюдения над хронологией вопроса:

■ ноябрь 2008 г. – министр транспорта РФ И.Е. Левитин представил президенту страны Д.А. Медведеву предложения по

созданию государственной компании «Российские автомобильные дороги»;

■ декабрь 2008 г. – текст законопроекта вносится на рассмотрение Госдумы;

■ январь 2009 г. – Госдума сняла с рассмотрения в первом чтении законопроект о создании ГК «Автодор»;

■ март 2009 г. – Президентский совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства предлагает упразднить госкорпорации как форму юридических лиц;

■ апрель 2009 г. – Госдума приняла в первом чтении законопроект о создании ГК «Автодор»;

■ 24 июня 2009 г. – Госдума приняла во втором чтении законопроект «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

■ 26 июня 2009 г. – Госдума приняла законопроект в третьем чтении;

■ 03 июля 2009 г. – Комитет Совета Федерации по промышленной политике принял решение рекомендовать Совету Федерации отклонить принятый Госдумой закон о создании ГК «Автодор»;

■ 07 июля 2009 г. – Совет Федерации одобрил закон «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»;

■ 17 июля 2009 г. – президент РФ Д.А. Медведев подписал Федеральный закон № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Долг и труден был путь закона в люди...

Повторю – очень странное и двойственное ощущение. А как это аукнется дорожникам, автомобилистам, да и пешеходам тоже – время покажет. Ждем-с!

От редакции: Мы получили несколько разных мнений – одни нейтральные или в пользу принятого закона, другие представляют собой критический анализ нововведений. Но ведь так и должно быть, если хотим получить ясную картину того, что ждет автомобильные дороги в ближайшем будущем. Поэтому наш форум продолжается, и мы приглашаем к обсуждению данной темы всех, кому она безразлична.