

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Проблемы внедрения концессионного механизма в реформирование автодорожного хозяйства Российской Федерации

Кожин Сергей Владимирович

Аспирант

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Факультет
государственного управления, Москва, Россия*

E-mail: kozhin_sv@mail.ru

Автодорожное хозяйство России является одним из важнейших элементов инфраструктуры, который обеспечивает соблюдение конституционных прав граждан на свободу передвижения и играет ведущую роль в региональном развитии страны. О необходимости развития автомобильных дорог неоднократно заявлял Президент РФ в своих ежегодных посланиях.

Общая протяженность дорог в России составляет более 1,1 млн. км. Вместе с тем, состояние большинства дорог едва ли можно назвать удовлетворительным. Согласно данным Росавтодора на сегодняшний день более 2 тыс. км федеральных автомобильных дорог достигли предела пропускной способности, около 8 тыс. км автомобильных дорог работают в режиме перегрузки. Неудовлетворительную прочность дорожных одежд имеют 56% от общей протяженности федеральных автомобильных дорог, а неудовлетворительную ровность дорожных покрытий - 37%. Протяженность федеральных дорог с 4 и более полосами движения составляет лишь 8 %. Около 60 % федеральных автомобильных дорог не соответствуют нормативным требованиям. На федеральной сети автомобильных дорог эксплуатируется 5645 мостов и путепроводов общей протяженностью 347,1 тыс. погонных метров. Около 20% мостов и путепроводов на федеральных дорогах построены более 40 лет назад и не соответствуют современным требованиям грузоподъемности.[n3]

По данным Росстата в 2010 г. на дорогах России погибло 26,6 тыс. человек, а 250,6 тыс. получили ранения. Несмотря на тенденцию к снижению числа пострадавших в ДТП по последние годы, указанные значения по-прежнему остаются весьма существенными.[n4]

Целью реформирования дорожного хозяйства является переход к новой системе управления, ориентированной на достижение результатов и повышение эффективности функционирования отрасли. Для достижения поставленной цели реформирования дорожного хозяйства необходимо решение таких задач, как создание системы планирования, ориентированной на достижение целевых показателей транспортно-эксплуатационного состояния и развития сети дорог; совершенствование структуры управления дорожным хозяйством; оптимизация состава органов управления дорожным хозяйством и т.д.

Однако для решения поставленных задач недостаточно лишь политической воли. Важнейшей проблемой, стоящей перед отраслью, является отсутствие необходимого объема инвестиций и опыта строительства дорог, отвечающих современным требованиям безопасности и экономической эффективности.

Во всем мире для решения подобных проблем применяются технологии государственно-частного партнерства (ГЧП).[n2] На наш взгляд, одним из наиболее перспективных инструментов ГЧП в этой отрасли являются концессии. С латинского языка «concessio»

переводится как «разрешение», «уступка». Российский закон о концессиях гласит, что «по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности». Таким образом, концессия в узком смысле предполагает, что концессионер берет на себя обязательства по осуществлению капиталовложений в активы, право распоряжения которыми сохраняется за государством. Эта особенность отличает концессию от других форм государственно-частного партнерства (ГЧП). Как правило, концессия заключается между органом государственной власти и частной компанией, однако, в ряде случаев в роли концессионера может выступать и государственное предприятие.

Таким образом, концессия призвана решить две важные проблемы – привлечь частные инвестиции в строительство объектов дорожной инфраструктуры и обеспечить эффективное управление ими. Как показывает опыт развитых и развивающихся стран мира, концессии довольно успешно справляются с решением обозначенных проблем, хотя и не являются панацеей от всех трудностей, с которыми приходится сталкиваться при реализации масштабных инфраструктурных проектов.[n1]

Серьезным шагом на пути к широкому применению концессий стало принятие в 2005 году ФЗ «О концессионных соглашениях». Однако его применение осложняется рядом недоработок, которые препятствуют внедрению концессионного механизма в практику инфраструктурного строительства. На наш взгляд, основными проблемами концессионного законодательства, которые препятствуют реформирования автодорожного хозяйства являются:

а) Использование типового концессионного договора для всех видов инфраструктурных объектов. Данная норма содержится в ч. 2 ст. 13 ФЗ «О концессионных соглашениях» и требует немедленного изменения, т.к. каждый проект индивидуален и нуждается в соответствующем соглашении, который будет опираться лишь на общие законодательные нормы.

б) Запрет на изменение концессионера до ввода в эксплуатацию объекта концессионного соглашения (ч. 2 ст. 2 Закона). Одна из целей запрета – не допустить ситуации, когда в конкурсе побеждает сильный участник, который затем ставит вместо себя неизвестную компанию. Последняя, не обладая необходимыми средствами и квалифицированным персоналом, получает в обход конкурентов выгодный проект. Но возможна и иная ситуация, когда прежний концессионер в силу объективных причин не сможет выполнять обязательства по договору. В результате необходимо будет прекратить работы, законсервировать реконструируемый или строящийся объект, провести повторный конкурс, процедура которого в законе не прописана.

В настоящей статье обозначены лишь отдельные недостатки российского концессионного законодательства, на практике их обнаруживается гораздо больше. Они препятствуют эффективной модернизации автодорожного хозяйства (и не только его). По этой причине представляется целесообразным вынести данные проблемы на обсуждение и сформулировать пути их решения.

Литература

1. Варнавский В.Г. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора. М.: Московский общественный научный фонд, 2003.
2. Варнавский В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности // Электронный журнал «Полемика», выпуск 13, 2003.
3. www.rosavtodor.ru (Федеральное дорожное агентство).
4. www.gks.ru (Федеральная служба государственной статистики России).