

баланс Росавтодору. На практике при реализации данной схемы возникают сложности в связи с необходимостью со стороны Росавтодора взять на себя обязательства по будущему финансированию текущего ремонта и содержанию дороги.

Недостаточно прописаны в постановлении об Инвестиционном фонде РФ нормы определения прав собственности на результаты реализации инвестиционных проектов, что негативно влияет на заинтересованность потенциальных инвесторов. При условии множества участников проекта необходимо установить объем прав каждого из них на объект инвестирования. В данном случае стоит учитывать форму бюджетных ассигнований на каждом этапе реализации проекта. Не имеют законодательного закрепления особенности регистрации прав инвестора на результаты реализации инвестиционных проектов, в особенности комплексных.

Иллюстрацией данной проблемы является комплексный инвестиционный проект ОАО ГМК «Норильский никель» по созданию транспортной инфраструктуры для освоения минерально-

сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области. Особенностью данного проекта является то, что строительство железной дороги (375 км) будет вестись на условиях государственно-частного софинансирования (подобная форма поддержки не предусмотрена новым постановлением об Инвестиционном фонде РФ от 1 марта 2008 г. № 134). При этом из средств Инвестиционного фонда планируется профинансировать 69% стоимости строительства железной дороги, а остальное финансирование обеспечит Норникель. Общий объем средств, необходимых для строительства железной дороги, оценивается в 51,5 млрд руб. (в ценах на 1 января 2006 г.). После завершения строительства дорога должна быть передана на баланс ОАО «РЖД», однако в российском законодательстве нет норм, регламентирующих процедуру передачи прав на часть неделимого имущественного комплекса, которым является железная дорога.

Сохраняются недостатки в процедуре отбора инвестиционных проектов — отсутствуют четкие регламенты получения заключения профильных ведомств, не определен график проведения засе-

даний Правительственной и Инвестиционной комиссий. Кроме того, не регламентирован срок выхода распоряжения правительства о принятых к инвестированию проектах, срок внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи. Отсутствуют регламенты согласования инвестиционного соглашения и технических заданий.

При сохраняющихся отдельных недочетах в законодательстве об Инвестиционном фонде он является одним из самых прозрачных (особенно в части процедур) инструментом государственно-частного партнерства.

«Молодость» Инвестиционного фонда, как инструмента ГЧП, отсутствие четких проработанных критериев отбора проектов приводит к тому, что поддержку получают проекты, не полностью соответствующие требованиям фонда, с большим количеством «проблемных мест». Особенно сложная ситуация складывается с крупнейшими комплексными проектами, например, с мегапроектом «Урал Промышленный — Урал Полярный», где по некоторым заявленным инвестиционным проектам на данный момент не определен основной инвестор.

## Как развивать инфраструктуру аэропортов

**В.В. КОТОВ**, партнер юридической фирмы «РайтСол КСМ»,

член экспертного совета Государственной Думы Федерального Собрания по разработке федерального закона «О развитии промышленности»



**На сегодняшний день более чем перед половиной аэропортов (аэродромов) остро стоят задачи реконструкции, модернизации и нового строительства взлетно-посадочных полос, пассажирских и логистических терминалов, гостиничных центров, оборудования и замены светосигнального оборудования, обеспечения пассажирского железнодорожного и автомобильного сообщения с аэропортами.**

По данным Росавиации, в настоящее время в реестр аэродромов гражданской авиации включено 330 аэродромов. Начиная с 1992 года, аэродромная сеть страны из-за недофинансирования и сертификационных требований, не учитывающих специфику небольших аэропортов, сократилась на 972 аэродрома. Только за 2007 год сеть уменьшилась еще на 21 аэродром.

Основными направлениями развития в сфере аэродромной инфраструк-

туры гражданской авиации до 2020 года заявлено:

- максимальное сохранение существующей аэродромной сети и постепенный переход от ее восстановления к развитию;
- разработка и внедрение программ повышения категоричности аэродромов в соответствии с классификацией ИКАО до III категории в международных узловых аэропортах и до II категории во внутрироссийских узловых аэропортах;

- приоритетное развитие аэродромной сети Дальнего Востока, Сибири и других регионов с ограниченной транспортной доступностью;

- совершенствование и развитие аэродромной инфраструктуры учебных заведений гражданской авиации.

Сегодня только 58% аэродромов имеют взлетно-посадочную полосу с искусственными покрытиями, остальные аэродромы имеют грунтовые ВПП. 70% взлетно-посадочных полос с искусственными покрытиями были построены более 20 лет назад, из них только на 24% ИВПП за последние 10 лет проводилась реконструкция. Срочного проведения реконструкции требует 12% взлетно-посадочных полос с искусственными покрытиями, 18% взлетно-посадочных полос с грунтовыми покрытиями требуют проведения капитального ремонта. Всего 48%

аэродромов оборудованы светосигнальными системами, 14% которых требуют замены.

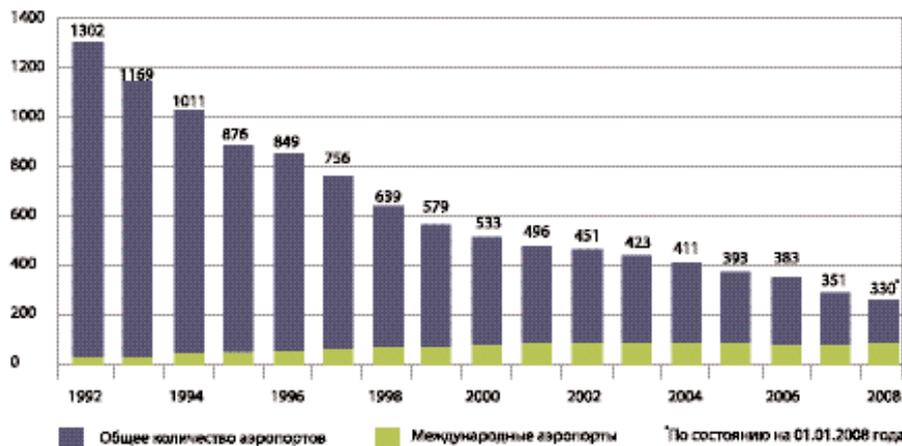
Не менее важным для ряда аэропортов является вопрос о передаче их в 2008 году в собственность субъектов РФ и управления ими. Перед аэропортами (аэродромами) совместного базирования (Анапа, Архангельск, Владивосток, Новосибирск, Петропавловск-Камчатский и рядом других), кроме выше обозначенных вопросов, также стоит задача в течение года обеспечить их передачу из ведения Минобороны в ведение Минтранса России.

Одной из основных причин создавшегося положения в наземной базе является недостаточный объем инвестиций, направляемых на поддержание и развитие аэропортов, и ориентированность аэропортов на единственный инструмент господдержки — ФАИП (ФЦП).

В условиях меняющихся тенденций, связанных с вовлечением в инвестиционную среду государственных институтов развития, следует ответить на вопрос, а всегда ли правильно обращаться к ФАИП (ФЦП) для финансирования государственного мандата — ВПП (ИВПП)?

За 2007 год суммарные расходы на реализацию программы федерального бюджета по финансированию реконструкции и модернизации ВПП составили по государственным капитальным вложениям 20,5 млрд рублей. В 2008 году по программной части уже предусмотрено проведение реконструкции на

**Динамика изменения количества аэропортов**



68 объектах с объемом финансирования 24,2 млрд рублей.

В рамках проекта Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)» предусматривается строительство и реконструкция 112 аэропортовых комплексов (включая аэродромы), охватывающих, с учетом объектов финансирования других федеральных целевых программ, всю национальную опорную аэропортовую сеть.

На мой взгляд, существенным тормозом динамики развития аэропортовой инфраструктуры как раз и может стать жесткий ориентир на государственные капитальные вложения через ФАИП (ФЦП).

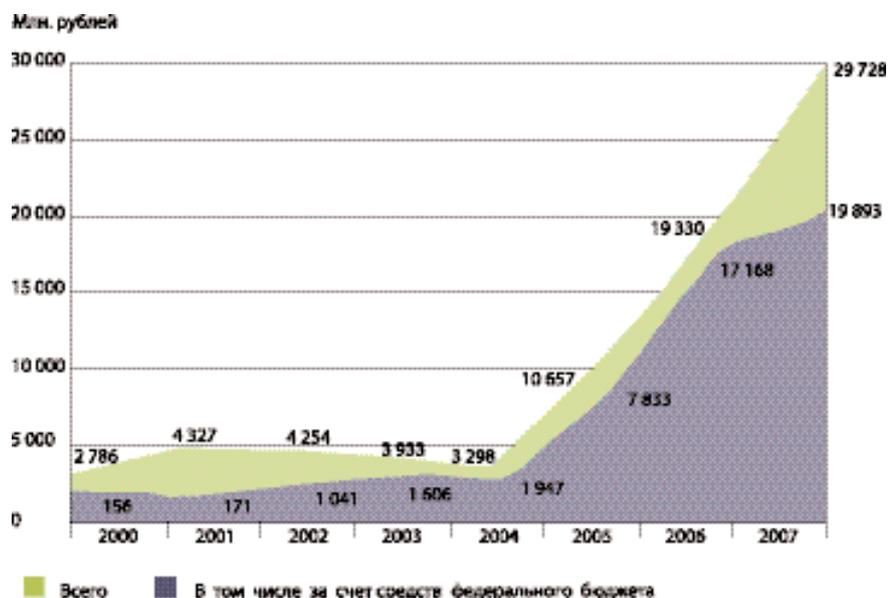
Проблема возможного срыва реализации намеченной стратегии развития аэропортов через механизмы включе-

ния государственного мандата в соответствующие ФАИП (ФЦП) обостряется еще и тем, что с 01.01.2008 года Бюджетным кодексом РФ введены ограничения, в силу которых Росавиация не может привлекать для реализации соответствующей ФАИП (ФЦП) подведомственные ему федеральные государственные унитарные предприятия. Эти ФГУП ранее, до вступления в силу поправок в Бюджетный кодекс РФ, могли выступать заказчиками застройщикам работ по реконструкции ВПП (ИВПП) аэропортов и обладать статусом получателя бюджетных средств через механизм делегирования им Росавиацией части функций государственного заказчика.

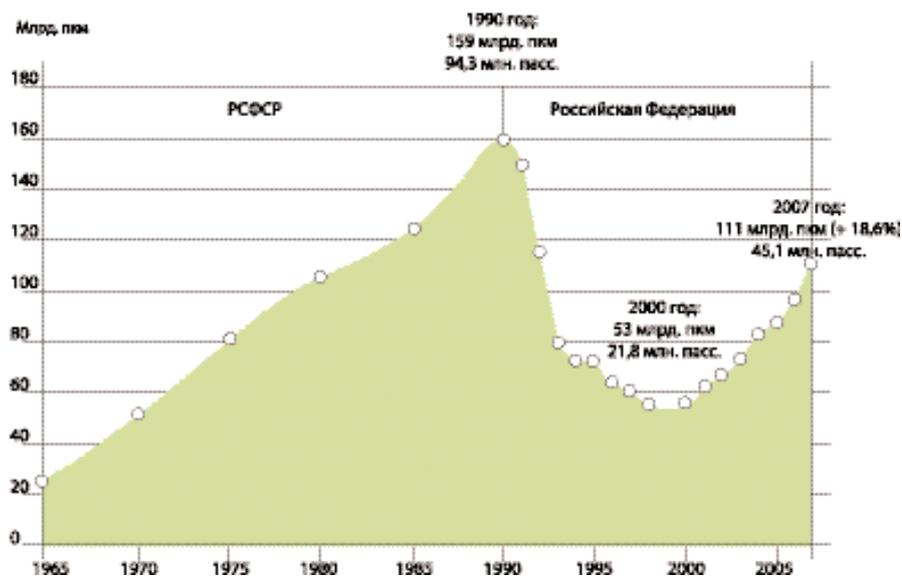
Эти причины могут создать отрицательную динамику инвестиций в аэропортовую инфраструктуру. Фактическое освоение государственных капитальных вложений в этой связи может составить в 2008 году только 70%.

В то же время, Транспортной стратегией Российской Федерации, Концепцией управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации (приказ Минтранса России от 10.01.2007 г. № 5) предусмотрено в качестве приоритета развития объектов наземной инфраструктуры аэропортов на принципах государственно-частного партнерства. Развитию аэропортовой инфраструктуры вполне могут способствовать такие государственные институты, как Инвестфонд и Внешэкономбанк. Примечательно, но в течение двухлетней практики работы Инвестиционного фонда России не было рассмотрено и одобрено ни одной аэропортовой заявки. При этом утверждено 20 проектов, предполагающих финансирование железнодорожной, автомобильной, энергети-

**Динамика инвестиций в аэропортовую инфраструктуру**



**Динамика пассажирооборота гражданской авиации**



ческой, портовой инфраструктуры. Основным источником федерального финансирования аэропортовой инфраструктуры традиционно являлась Федеральная адресная инвестиционная программа и отдельные ФЦП, хотя в 2002–2005 годах ресурсное обеспечение развития объектов наземной инфраструктуры составляло только 49% утвержденного программного объема.

Одной из причин неиспользования альтернативных инструментов государственной поддержки в аэропортовой сфере являлось первоначальная ориентация Инвестфонда и иных институтов на крупные проекты общегосударственного значения, тогда как аэропортовые проекты, как правило, носят региональный характер.

Сегодня можно говорить об изменении курса федеральной инвестиционной политики в сторону региональных инвестиционных задач и проектов.

В условиях бурного роста пассажиропотока гражданской авиации государство создало условия для использования иных источников финансирования, помимо ФАИП и ФЦП, в частности, Инвестиционного фонда РФ, включая получение региональных субсидий из Фонда. Несмотря на недавно утвержденные Правительством РФ Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ (Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»), они уже

подверглись изменениям, дающим импульс развитию аэропортовой инфраструктуры. Так, в конце июня 2008 года Правительство РФ приняло позицию Минфина в части снижения стоимости региональных инвестиционных проектов до 500 млн рублей с одновременным повышением доли частного капитала в таком проекте с 25% до 50%. Соответствующие изменения внесены в Правила.

В качестве такого проекта может быть структурирован проект развития регионального и местного аэропорта. Уже сейчас можно прикинуть возможную структуру проекта, не дожидаясь включения государственной составляющей финансирования аэропортовой инфраструктуры в соответствующую ФАИП (ФЦП). Положительной тенденцией является озвученная Минрегионразвития информация о необходимости проводить заседания Инвестиционной комиссии по одобрению инвестиционных проектов не реже, чем раз в квартал, начиная с 2008 года.

В этой связи представляется, что для привлечения частных инвестиций необходимо разрабатывать понятные правила работы, основанные на экономической выгоде обеих сторон и обремененные в соответствующие юридические документы.

Схемы инвестирования необходимо разрабатывать с учетом назначения объекта инвестирования, которые можно подразделить на группы:

- аэропортовое имущество, необходимое для исполнения публичных функций и полномочий федерального уровня власти;

- аэропортовое имущество, необходимое для исполнения публичных функций и полномочий регионального уровня власти;

- аэропортовое имущество, которое не используется для осуществления публичных функций, поскольку способы и механизмы привлечения инвестиций для этих групп объектов инвестирования различны.

Такой подход нуждается в структурировании государственно-частного проекта, направленного на развитие аэропорта и основанного на привлечении смешанного инвестирования (федерального, регионального, частного, возможно — иностранных инвестиций), с оптимальным распределением задач, функций, роли в проекте и экономических интересов публичных и частных субъектов. Одновременно должны решаться вопросы разработки способов и механизмов обновления парка воздушных судов и другие насущные проблемы. При этом могут быть использованы следующие инструменты:

- ресурсы Банка развития (Внешэкономбанка), финансовая программа которого по поддержке инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства, уже утверждена;

- создание портовых зон, позволяющих предусматривать льготные условия деятельности резидентов зон и привлекать бюджетные средства для развития инфраструктуры аэропорта;

- привлечение частных инвестиций путем заключения со стратегическими инвесторами, операторами, специализированными управляющими компаниями соглашений, предметом которых является имущество аэропортов (аэродромов), находящееся непосредственно в государственной собственности либо под контролем государства (приватизированные ОАО), позволяющих инвесторам, операторам, специализированным управляющим компаниям осуществлять деятельность по развитию указанного имущества на выгодных для них началах.

Что же касается развития аэропорта с применением концессионных механизмов, то такая модель, на мой взгляд, должна получить развитие уже в ближайшем будущем и интересна, в первую очередь, крупным операторам аэропортов для развития больших региональных аэропортов.

*Все диаграммы сделаны по данным Росавиации.*