

Региональные приоритеты в развитии системы платных дорог

М. А. ФУРЦИК, канд. экон. наук, управляющий партнер компании «ФОК» (Финансовый и организационный консалтинг), член экспертного совета комитета Госдумы по делам федерации и региональной политике, глава экспертного совета комитета РСПП по промышленной политике, регулированию естественных монополий и тарифам



В настоящее время в России уже реализуется несколько масштабных проектов платных дорог на основе концессионного механизма финансирования. Но поскольку они ориентированы в первую очередь на Москву и Санкт-Петербург, особую актуальность приобретает задача расширения приоритетов и строительства платных дорог в регионах. Региональные проекты могут быть успешны, но при учете ряда условий.

Основой для реализации проектов платных дорог в России являются два закона: № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ» и № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». В соответствии с ними решение о платном режиме может быть принято в отношении всех типов автомобильных дорог общего пользования: федеральных, региональных, межмуниципальных, местных и частных. При этом совершенно не обязательно, чтобы такая дорога была вновь построена.

Наиболее перспективным вариантом реализации проектов платных дорог является использование концессионных

механизмов, так как это позволяет привлечь в сферу дорожного строительства крупные частные инвестиции. Долгосрочный характер концессионных соглашений и широкие возможности при создании системы взаимных гарантий делают этот инструмент привлекательным для консервативных инвесторов — единственной категории инвесторов, которой могут быть интересны проекты с длительными сроками окупаемости, характерными для дорожной отрасли.

В 2009 г. создана государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»), которая должна была запустить концессионные механизмы для проектов федерального

уровня. Необходимо признать, что старт оказался весьма динамичным для государственной структуры: уже начато осуществление сразу нескольких масштабных проектов.

Однако избыточная географическая централизация российской системы наложила отпечаток на набор приоритетов, заданных для ГК «Автодор». Почти все первоочередные проекты оказались ориентированы преимущественно на Москву и Санкт-Петербург (рис. 1).

Системный подход

Между тем решение проблемы автодорожного развития в регионах является не менее важной задачей: региональные платные дороги должны стать необходимым элементом общероссийской системы. В нынешних условиях субъекты федерации не в состоянии самостоятельно финансировать сколько-нибудь серьезное по масштабу дорожное строительство. Имеющихся средств не хватает даже на содержание и ремонт дорог в соответствии с установленными нормативами. При этом федеральное бюджетное финансирование идет лишь на весьма ограниченное число проектов в российских регионах.

Стоит отметить, что эту проблему нельзя рассматривать как второстепенную. В качестве примера можно привести тот факт, что суммарно в Москве и Санкт-Петербурге проживают около 15 млн человек, а в других российских городах с численностью жителей более 0,5 млн — суммарно 26 млн (рис. 2). То есть вследствие концентрации внимания на двух столицах основная часть жителей российских крупных городов остается вне поля зрения.

Ошибочным является и мнение о том, что именно в Москве количество автомобилей растет лавинообразно, создавая максимальные проблемы. Если рассмотреть период с 2000 по 2008 г., обнаруживается факт, что в Свердловской и Новосибирской областях темпы прироста численности личного автотранспорта в 4 раза превысили московский



Рис. 1. Первоочередные проекты госкомпании «Автодор»

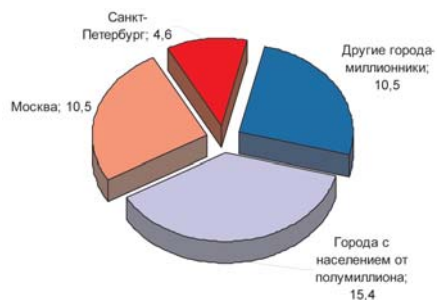


Рис. 2. Численность населения крупнейших городов России, млн человек

уровень за тот же период, в Астраханской и Воронежской областях — в 3,4 раза и т. д. Естественно, такие темпы роста создают соответствующие проблемы в этих регионах. Например, упомянутый Новосибирск уже близится к транспортному коллапсу из-за отсутствия объездных дорог и недостаточной пропускной способности имеющихся мостов. Непростая транспортная ситуация сложилась во многих других крупных городах или на прилегающих к ним территориях: в Нижнем Новгороде, Волгограде, Томске и т. д.

Одним из решений этой проблемы является активное продвижение в регионы идеи создания платных дорог. Пока таких проектов в стране всего несколько, причем масштаб их нельзя назвать крупным.

Конечно, возможностей для реализации подобных проектов на периферии заметно меньше, чем в районах, ближайших к Москве и Санкт-Петербургу. В регионах ниже доходы и плотность населения, слабее транспортные потоки. Однако если участки для эксплуатации в платном режиме выбрать правильно, эти сложности можно успешно преодолеть. Узкие места обычно составляют не слишком существенную часть от общей протяженности автодорожной сети, поэтому здесь важно правильно сконцентрировать усилия. Неслучайно страны, чей опыт развития платных дорог намного больше российского, перевели на этот режим лишь незначительную часть национальной сети (например, Аргентина и Мексика — порядка 2%, Испания и Франция — около 0,7%). Тем не менее такие платные участки дорог в этих странах распределены по всей территории, и эффект от них был весьма заметен.

Еще один важный фактор успешности региональных проектов по созданию платных дорог — возможность поддержки федеральными ресурсами. Естественно, такую поддержку должны получать не все проекты, но наиболее капиталоемкие и экономически важные. В чистом виде они могут быть не-

достаточно привлекательными для частных инвесторов, но правильно дозированное и совместное вливание ресурсов федерального и регионального бюджетов могут повысить экономические показатели проектов до приемлемого для инвесторов уровня. Концессионное законодательство допускает такую возможность. Имеется и вполне адекватная практическая аналогия — использование средств Инвестиционного фонда РФ.

Условия выбора

Выбор приоритетов при организации платных дорог должен иметь под собой экономическую основу. То есть первоочередные проекты должны быть потенциально наиболее привлекательными для инвесторов и в максимальной степени решать социально-экономические проблемы региона.

В целом проекты создания платных дорог будут успешны при двух условиях. Первое состоит в наличии достаточно большого трафика по данному направлению. Это условие зачастую соблюдается вблизи или внутри крупных населенных пунктов, а также на наиболее значимых межрегиональных магистралях. Второе условие — готовность водителей оплачивать проезд. Оно зависит от размера платы, доходов населения, количества коммерческого транспорта, от того, насколько выгодно положение платной дороги по сравнению с альтернативными маршрутами, а также от субъективного фактора — воспоминаний о том, «как тут раньше было плохо».

Какие типы региональных проектов с наибольшей вероятностью будут удовлетворять этим условиям? В данном случае желательно, чтобы проектируемые платные дороги были относительно небольшой протяженности — во-первых, это позволит снизить инвестиционные затраты, во-вторых, плата за проезд будет умеренной. Для максимизации выгод потребителей платный проезд стоит делать на самых напряженных участках дорожной сети.

С этой точки зрения наиболее перспективными являются три типа проектов дорожного строительства (реконструкции):

- объезды населенных пунктов;
- мосты через водные преграды;
- развязки на пересечении с железной дорогой.

Естественно, далеко не в каждом российском регионе сейчас есть условия для создания платных дорог. При этом можно выделить два типа регионов, где возникновение данных проектов с

адекватной экономической составляющей наиболее реально.

1. Генераторы собственного трафика. Это регионы, имеющие крупную городскую агломерацию с населением от 500 тыс. человек и по уровню доходов населения находящиеся не ниже 50-го места по России. Некоторые «сверхбогатые» регионы (например, Ханты-Мансийский автономный округ) могут входить в такую категорию и при меньшем масштабе агломераций, но и в этом случае население целевого города не должно быть меньше 200 тыс. человек. Еще одно важное условие — наличие локализованной транспортной проблемы, т. е. в городе или его окрестностях должна быть не просто сложная дорожная обстановка, а явно выраженное узкое место либо возможность значительного улучшения ситуации за счет строительства (реконструкции) ограниченного по масштабам объекта.

2. Транзитные регионы. Не исключено, что в таком регионе не будет достаточно по масштабам собственного платежеспособного спроса для создания платной дороги, однако он может находиться на пути значительных транзитных потоков (например, в рамках международного транспортного коридора). Прежде всего это касается приграничных территорий. В таком случае актуальным может быть строительство платного объезда даже относительно небольшого населенного пункта. В случае низких доходов населения для легкового и общественного транспорта могут устанавливаться минимальные тарифы, а окупаемость будет обеспечиваться за счет грузовых автомобилей.

Поскольку федеральный бюджет не в состоянии поддерживать все проекты создания платных дорог, значительная их часть вполне может быть реализована собственными силами регионов. Федеральная поддержка, по нашему мнению, должна быть направлена на объекты, удовлетворяющие следующим критериям:

- планируемый платный участок является частью автомобильной дороги федерального значения;
- объем необходимых инвестиций превышает 5 млрд руб. (иначе регион должен быть в состоянии самостоятельно реализовать проект);
- регион входит в число 40 субъектов федерации с максимальными собственными доходами консолидированного регионального бюджета (иначе регион не сможет принять участия в проекте в требуемом объеме — софинансирование, гарантирование трафика и т. д.).