

Создание транспортно-пересадочных узлов на основе ГЧП



Е. В. Зусман,
руководитель практики
ГЧП и инфраструктуры
юридической фирмы
VEGAS LEX



И. А. Долгих,
младший юрист практики
ГЧП и инфраструктуры
юридической фирмы
VEGAS LEX

Федеральным законодательством в настоящее время определена только одна форма государственно-частного партнерства (ГЧП) – концессия. Но реализация концессионных проектов по созданию транспортно-пересадочных узлов (ТПУ) в настоящее время невозможна. На основе анализа успешного зарубежного опыта авторы предлагают наиболее эффективную юридическую схему привлечения частных инвестиций в строительство транспортной инфраструктуры с учетом современного законодательства РФ.

Создание транспортно-пересадочных узлов является одним из наиболее актуальных вопросов развития транспортных систем крупных городских агломераций. В настоящее время создание ТПУ в качестве первоочередной задачи развития улично-дорожной сети включено в Транспортную стратегию РФ до 2030 года [1], а также в большинство программных документов субъектов РФ. Только в Москве в ближайшие шесть лет планируется создать и благоустроить территорию 273 ТПУ [2]. Из них 32 ТПУ будут выполнены на базе Малого кольца Московской железной дороги (МК МЖД), 114 ТПУ – силами ГУП «Московский метрополитен» (37 из них – совместно с ОАО «Мосинжпроект», подконтрольным Департаменту строительства г. Москвы), 64 ТПУ построит и благоустроит ОАО «РЖД» совместно с ОАО «РВ-Метро» – компании, созданной специально для

реализации в городе Москве проектов транспортно-пересадочных узлов на базе железнодорожных вокзалов (станций) и станций метрополитена с обустройством прилегающих территорий и организацией дополнительных услуг для населения (рис. 1). Остальные ТПУ будут создаваться Департаментом капитального ремонта города Москвы.

В среднем стоимость проекта ТПУ в зависимости от конкретных характеристик объекта варьируется от 190 млн до 30 млрд рублей (рис. 2). Реализация таких проектов по всей стране потребует привлечения средств частных инвесторов, в том числе за счет структурирования проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства.

Несмотря на важность поставленных задач, в настоящее время отсутствует единый нормативный юридический акт, определяющий правовой статус ТПУ. Понятие ТПУ содержится в градостроительном законодательстве, в соответствии с которым ТПУ представляет собой комплекс объектов недвижимого имущества, включающий в себя земельный участок либо несколько земельных участков с расположенными на них, над или под ними объектами транспортной инфраструктуры, а также другими объектами, предназначенными для обеспечения безопасного и комфортного обслуживания пассажиров в местах их пересадок с одного вида транспорта на другой (п. 25, ст. 1 Градостроительного кодекса РФ). Определение объектов транспортной инфраструктуры закреплено в другом правовом акте – Федеральном законе «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. (п. 5, ст. 1). К объектам транспортной инфраструктуры, в частности, относятся:

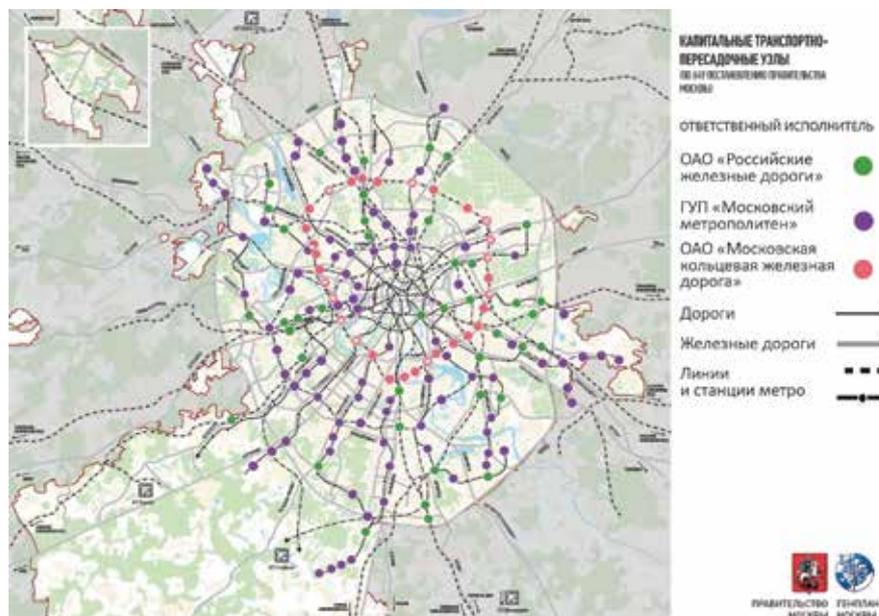


Рис. 1. Капитальные ТПУ, планируемые на территории Москвы

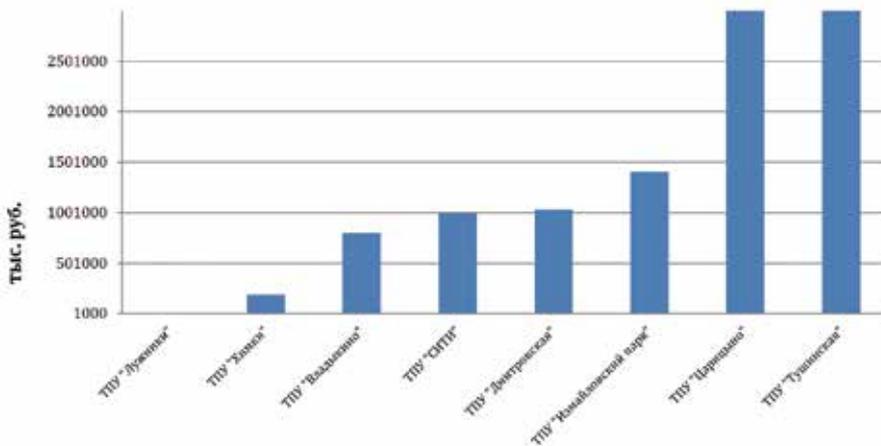


Рис. 2. Предварительная стоимость планируемых к реализации проектов по созданию ТПУ

- железнодорожные, автомобильные вокзалы и станции;
- метрополитены;
- тоннели, эстакады, мосты;
- морские терминалы, акватории морских портов;
- аэродромы, аэропорты;
- участки автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромы, посадочные площадки, а также иные обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, сооружения, устройства и оборудование, определяемые Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в рамках ТПУ создаются различные виды инфраструктуры, в частности, автодорожная, железнодорожная, инфраструктура уличного транспорта, торговые площади, залы ожидания, а также объекты, предназначенные для обслуживания населения. Практическая реализация столь сложного комплексного проекта в рамках одного соглашения подчас затруднена с юридической точки зрения. Более того, государство заинтересовано не только в создании, но и в дальнейшей эксплуатации объектов, входящих в ТПУ, что еще больше усложняет правовые механизмы реализации проекта. Чаще всего реализация подобных проектов осуществляется на основе нескольких государственных (муниципальных) контрактов и (или) инвестиционных соглашений, а также договоров подряда, заключаемых в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». На официальном сайте государственных закупок [3] приводятся данные о видах контрактов, относящихся к транспортно-пересадочным узлам (рис. 3).

Выбор юридической модели в первую очередь зависит от того, кто высту-

пает заказчиком проекта. Например, создание ТПУ на базе МК МЖД планируется за счет объединения трех групп проектов.

Технологические площадки и переходы будут создаваться на основании договора подряда, предусматривающего создание «под ключ». Всего к строительству предполагается 117 тыс. м² технологической недвижимости, стоимость реализации проекта составляет более 15,5 млрд руб. Соответствующий конкурс уже объявлен ОАО «МКЖД» — совместным предприятием ОАО «РЖД» и Правительства Москвы, а подведение итогов планируется в начале ноября [4]. Обязанности подрядчика включают проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию 32 ТПУ, расположенных в зоне остановочных пунктов МК МЖД, из которых 11 обеспечат пересадку на метро, 6 — на радиальные направления железной дороги, а также четыре пересадки, совмещенные и с метро, и с железной дорогой.

Строительство вестибюлей и платформ будет осуществляться за счет ОАО «РЖД».

Коммерческая недвижимость на прилегающих к ТПУ земельных участ-

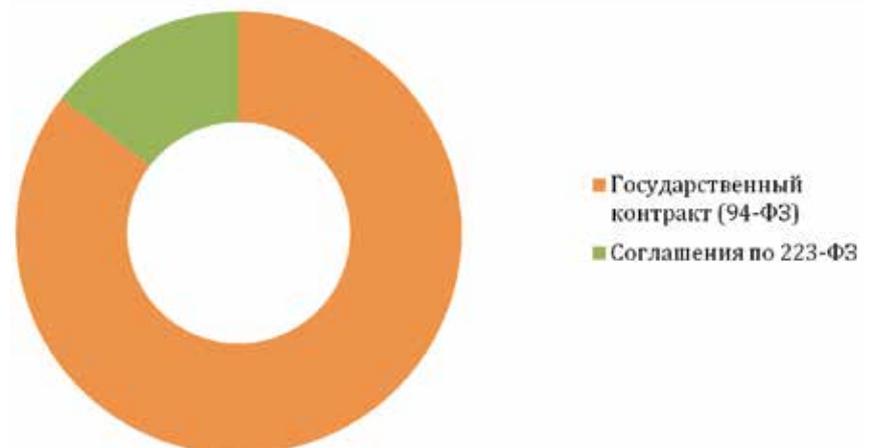


Рис. 3. Контракты в отношении ТПУ, заключенные в 2013 г.

как будет создаваться в рамках инвестиционных соглашений с частными инвесторами.

Рассмотрим плюсы и минусы применения различных моделей создания ТПУ.

Государственный (муниципальный) контракт

Государственный (муниципальный) контракт на выполнение подрядных работ для строительства отдельных объектов, входящих в ТПУ, представляет собой наиболее востребованный среди государственных органов механизм создания инфраструктуры. Только за 2013 г. было заключено более 135 государственных контрактов на обустройство ТПУ, предусматривающих выполнение различных видов работ, в том числе строительство отдельных объектов, входящих в ТПУ. Однако исполнение государственного (муниципального) контракта осуществляется полностью за счет бюджетных средств, в связи с чем объемы создаваемой инфраструктуры с применением такого механизма существенно ограничены. Кроме того, так как реализовать проект в рамках одного государственного (муниципального) контракта в настоящее время невозможно, создание ТПУ требует значительного времени и ресурсов для отбора отдельных подрядчиков для проектирования, создания и эксплуатации объекта соглашения, а также дальнейшей синхронизации работ, выполненных в рамках разных государственных контрактов. Риск расхождения результатов работ на нескольких этапах, выполняемых разными подрядчиками, влечет увеличение затрат на реализацию проекта со стороны государственного (муниципального) заказчика. Объединение указанных блоков

работ в рамках одного контракта (контракта жизненного цикла, заключаемого в соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе» от 5 апреля 2013 г.) не всегда возможно в связи с ограниченным перечнем случаев заключения контракта жизненного цикла, установленным постановлением Правительства РФ № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» от 28 ноября 2013 г. При этом объединение всех трех стадий жизненного цикла объекта (проектирование, строительство, эксплуатация) очевидно невозможно, так как упомянутое постановление говорит только об объединении стадий проектирования и строительства.

Инвестиционное соглашение

Создание ТПУ на основе инвестиционного соглашения в отличие от государственного контракта позволяет привлечь внебюджетные источники финансирования в проект, но также имеет ряд недостатков. Одним из недостатков инвестиционного соглашения является необходимость прохождения инвестором процедуры получения права аренды на земельный участок для осуществления строительства объекта соглашения. Порядок предоставления земельных участков для указанных целей в настоящее время регулируется гл. 5 Земельного кодекса РФ и предусматривает как конкурсные, так и разрешительные процедуры предоставления земельных участков для строительства. Таким образом, инвестору помимо прохождения процедуры заключения инвестиционного соглашения, требуется также получить и зарегистрировать право аренды на земельный участок. Стоит отметить, что сама процедура, включая состав и порядок предоставления документов как для заключения соглашения, так и для получения права аренды на земельный участок, регулируется законодательством субъекта, а в отдельных случаях и нормативными правовыми актами муниципального образования.

Вторым не менее существенным недостатком заключения инвестиционного соглашения о создании ТПУ является риск перекалфикации соглашения в иной вид договора. С переходом от заключения инвестиционных соглашений о создании инфраструктуры к концессионным соглашениям риск перекалфикации судом инвестицион-

ного соглашения становится все выше. Указанное в первую очередь связано со схожестью предмета заключаемого инвестиционного соглашения с концессионным. Так, в деле № А50-18951/2010 [5] суды усмотрели в муниципальном контракте, заключенном между администрацией муниципального образования и подрядчиком в соответствии с нормами Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [6], признаки концессионного соглашения. Положения спорного контракта предусматривали обязанность подрядчика не только построить за свои счет объект соглашения, но также вести деятельность с использованием (эксплуатацией) данного объекта, по схожим основаниям арбитражный суд в деле № А50-7082/2011 перекалфицировал инвестиционное соглашение в концессионное. Кроме того, положения спорного контракта предусматривали возникновение у инвестора права долевой собственности на создаваемый объект соглашения. На практике указанное условие не является редкостью. В целях обеспечения окупаемости вложенных инвестиций частные инвесторы заинтересованы в приобретении при реализации проекта части создаваемого объекта(-ов) в собственность для его последующей эксплуатации и извлечения прибыли. Однако в силу того, что объект концессионного соглашения может находиться только в государственной собственности, перекалфицировав муниципальный контракт в концессионное соглашение, суд именно на основании положения контракта о возникновении у инвестора права собственности на часть объекта соглашения признал заключенное соглашение недействительным (ч. 1 ст. 3 ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»).

Преодоление ограничений, возникающих при структурировании проекта создания ТПУ на основе модели государственного контракта или инвестиционного соглашения, возможно при использовании механизма государственно-частного партнерства.

Концессионное соглашение

К настоящему времени в нашей стране уже сложился положительный опыт создания и эксплуатации различных видов транспортной инфраструк-

туры на основании концессионных соглашений, являющихся одной из форм государственно-частного партнерства. Однако до недавнего времени реализовать проекты создания ТПУ с помощью концессионной модели было невозможно, так как до принятия поправок в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2014 г. отсутствовала юридическая возможность объединять различные виды инфраструктуры в рамках одного контракта. С 1 февраля 2015 г. разрешено заключать концессионное соглашение одновременно в отношении, например, объектов автомобильной и железнодорожной инфраструктуры.

Вместе с тем снятие ограничения в отношении видов объектов концессионного соглашения не решает вопрос окупаемости подобных проектов. На практике, заключая инвестиционные соглашения и создавая за свой счет объекты транспортной инфраструктуры государственной собственности, частные инвесторы обеспечивают возвратность своих вложений за счет создания объектов исключительно коммерческого характера, например, торговых помещений, входящих в ТПУ или находящихся от него в непосредственной близости. Так как торговые помещения не могут являться объектом концессионного соглашения, обеспечить возвратность инвестиций инвестора можно следующими способами — как по отдельности, так и в совокупности:

1. Выплата платы концедента. Плата концедента представляет собой платеж со стороны государства инвестору за эксплуатационную готовность объекта. Частные инвестиции привлекаются только на стадии проектирования и создания, для дальнейшей реализации проекта требуется привлечение бюджетных средств. Как правило, начало выплаты платы концедента связано с началом либо эксплуатации объекта, либо поступления в бюджет платежей за пользование инфраструктурой (если созданная в рамках соглашения инфраструктура предоставляется гражданам за плату);

2. Предоставление капитального гранта (бюджетных ассигнований на основании ст. 79 Бюджетного кодекса РФ), а также иных видов бюджетных ассигнований (например, на основании ст. 78, 80 Бюджетного кодекса РФ) для возмещения затрат инвестора на стадии строительства или эксплуатации;



Рис. 4. Анализ положений ГЧП-законов в отношении объекта соглашения



Рис. 5. Анализ положений ГЧП-законов в отношении возможности нахождения объекта соглашения в частной собственности

3. Предоставление инвестору права взимания платы с пользователей инфраструктуры. Применение указанного механизма возможно, только если созданная в рамках соглашения инфраструктура предоставляется гражданам за плату. В таком случае инвестор самостоятельно в свою пользу осуществляет сбор платы, чем и обеспечивает возвратность своих вложений.

Соглашение о государственно-частном партнерстве

ГЧП-соглашение представляет собой наименее урегулированную из всех перечисленных выше моделей реализации проекта создания и эксплуатации ТПУ. Федеральный акт, регулирующий реализацию ГЧП-проектов в нашей стране, пока не принят. Второе чтение проекта Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации

и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было отложено на неопределенный срок на заседании Государственной Думы РФ от 16 июня 2014 г. Проект указанного Федерального закона в первом чтении был принят с названием «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

Как в редакции проекта федерального закона, принятой в первом чтении, так и в редакции, планируемой к представлению во втором чтении, открытый перечень объектов ГЧП-соглашений позволял реализовывать проекты создания ТПУ с использованием указанной модели. Кроме того, проект федерального закона в обеих редакциях предусматривал возможность возникновения у частного инвестора (частного парт-

нера) права собственности на объект соглашения.

Тем не менее, в отсутствие федерального законодательства региональное законодательство о ГЧП принято и действует практически во всех субъектах РФ. Вместе с тем, не все ГЧП-законы субъектов позволяют реализовывать проекты в отношении ТПУ. Наиболее часто встречающимся ограничителем является закрытый перечень объектов ГЧП-соглашения, выделяющий в отдельные категории объектов различные виды транспортной инфраструктуры (по аналогии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях»). В совокупности с ограничением на совмещение в рамках одного соглашения различных видов инфраструктуры указанные положения ГЧП-законов субъектов РФ становятся пресекательными для реализации форм ГЧП в создании ТПУ.

Еще одним ограничением, но уже влияющим на окупаемость проекта, является запрет на нахождение объекта ГЧП-соглашения в частной собственности.

Анализ положений региональных ГЧП-законов на наличие указанных выше ограничений показал, что в большинстве субъектов РФ реализация ГЧП-проектов ТПУ юридически возможна (рис. 4, 5). Для исследования были выборочно взяты тринадцать региональных ГЧП-законов субъектов РФ¹.

Международный опыт создания ТПУ

Многие зарубежные государства для строительства ТПУ привлекают частные инвестиции путем реализации проектов в форме государственно-частного партнерства. Крупнейшими проектами создания ТПУ в США является станция Шарлотт (Charlotte Gateway Station) в Северной Каролине, сооружаемая по модели DBOM (проектирование – строительство – эксплуатация – техническое обслуживание), а также проект мультимодального пассажирского терминала (MultiModal Passenger Terminal) в Атланте, где использована модель DBOFM (проектирование – строительство – эксплуатация – финансирование – техническое обслуживание). В Боготе, столице Колумбии, ТПУ также

¹ Выбор субъектов РФ для анализа основан на рейтинге регионов ГЧП-2014, подготовленном Центром развития государственно-частного партнерства. Для анализа были выбраны следующие субъекты РФ: Московская область, Ленинградская область, Санкт-Петербург, Архангельская область, Алтайский край, Пензенская область, Калининградская область, Новосибирская область, Ярославская область, Волгоградская область, Воронежская область, Республика Башкортостан, Новгородская область.



Проект ТПУ «Тушинская». С сайта <http://rv-proekt.ru>

создавалось по модели DBOM (проектирование – строительство – эксплуатация – техническое обслуживание).

В Европейском союзе механизм ГЧП также на протяжении многих лет применяется для строительства или реконструкции ТПУ, например, для строительства мультимодального транспортного терминала в итальянской Болонье (Interporto di Bologna – Intermodal terminal). Стоит отметить, что в Европейском Союзе вопросу развития транспортной инфраструктуры уделяется особое внимание: в 2011 г. была принята Белая книга развития транспортной системы (White paper on transport), в которой отмечается положительное влияние механизма ГЧП на развитие транспортной инфраструктуры.

Из всего сказанного можно сделать вывод о целесообразности замены разрозненных государственных контрактов на выполнение отдельных работ по созданию объектов, входящих в ТПУ, на юридическое единое соглашение, содержащее все стадии жизненного

цикла объекта (проектирование, строительство и эксплуатация). Это позволит увеличить качество и темпы возведения создаваемой инфраструктуры за счет устранения риска десинхронизации этапов строительства. Кроме того, в условиях действующей экономики и бюджетного дефицита создание ТПУ с привлечением частных инвестиций является наиболее оптимальным вариантом развития транспортной системы крупных городских агломераций. При этом, как показывает практика, механизм ГЧП представляет собой максимально эффективную форму привлечения частных инвестиций в государственную инфраструктуру.

Преодоление нормативных ограничений, не позволяющих реализовывать проекты создания ТПУ на основе региональных ГЧП-законов, возможно только путем принятия на федеральном уровне ГЧП-закона и корректировки действующих региональных нормативных актов. До решения указанной проблемы концессионная модель с учетом поправок, всту-

пающих в силу с 1 февраля 2015 г., представляется наиболее востребованной для реализации проектов создания ТПУ на основе ГЧП. ■

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Москвы от 06.09.2011 г. № 413-ПП «О формировании транспортно-пересадочных узлов в городе Москве».
3. Материалы сайта. URL: <http://zakupki.gov.ru>.
4. Официальный сайт ОАО «МКЖД». URL: <http://mkzd.ru/tenders/411>.
5. Постановление 17-го арбитражного суда от 11 марта 2011 г. по делу № А50-18951/2010.
6. Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».