Качкин и Партнеры

адвокатское бюро

ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ГЧП В ГОРОДСКОМ НАЗЕМНОМ РЕЛЬСОВОМ ТРАНСПОРТЕ

Данное исследование актуально на 01.06.2019

Об авторах исследования

Денис КАЧКИН

Управляющий партнёр
Руководитель практики
по инфраструктуре и ГЧП

тел.: +7 812 602 0225
e-mail: dk@kachkin.ru

Практикует право с 1996 года. Выпускник юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. До основания в 2001 году компании «Качкин и Партнеры» в течение нескольких лет работал и стажировался в ведущих российских и зарубежных юридических компаниях.

На сегодняшний день Денис один из немногих квалифицированных IP3 Институтом (Вашингтон, округ Колумбия (США) специалистов в области ГЧП в России, прошедших обучение по специальности «Оформление законодательных, институциональных и регуляторных основ для государственно-частных партнёрств».

Денис обладает значительным практическим опытом сопровождения проектов в сфере ГЧП и инвестиций, а также консультирования публично-правовых образований по вопросам законотворчества в сфере ГЧП.

Уровень юридической экспертизы «Качкин и Партнеры» под руководством Дениса неоднократно признавался одним из самых высоких в России как российскими коллегами (по итогам рейтингов Право.RU-300), так и зарубежными (Chambers Europe 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; The Legal 500 EMEA 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; Best Lawyers 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; IFLR1000 2015, 2016, 2017, 2018). Неоднократно был признан «Юристом года в сфере проектного финансирования» по версии Best Lawyers (2014, 2019).

Денис является активным участником ведущих российских инициатив в сфере ГЧП: Национальный центр ГЧП, Рабочая группа по разработке федерального закона о ГЧП при Министерстве экономического развития РФ (до июля 2015 г.), Комитет ТПП РФ по государственно-частному партнёрству, Рабочая группа по ГЧП при АНО «Стратегическое партнёрство по экономическому и социальному развитию Северо-Западного федерального округа», «Инфраструктурный клуб» (InfraClub).

Денис регулярно участвует в образовательных программах вузов как приглашённый лектор по специализации: ГЧП/инфраструктурные проекты (МГИМО, СПбГУ, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого.

Член Международной ассоциации юристов (IBA) с 2011 года, заместитель Председателя Комитета по проектному финансированию IBA.

Лусине АРУТЮНЯН

Юрист практики по инфраструктуре и ГЧП

тел.: +7 812 602 0225
e-mail: la@kachkin.ru

Лусине получила диплом специалиста Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», обучаясь на кафедре финансового права. В процессе своей профессиональной карьеры Лусине принимала участие в международных конференциях, стажировках, организуемых иностранными и международными организациями, а также в правовом исследовании, проводимом совместно с Советом Европы. С 2014 года работает в «Качкин и Партнеры».

Лусине специализируется в сфере ГЧП и имеет опыт сопровождения проектов ГЧП в различных сферах.

Лусине является автором статей в специализированных профессиональных изданиях, выступает в качестве лектора в образовательных программах по ГЧП (в том числе в МГИМО, Финансовом университете при Правительстве РФ, Санкт-Петербургском политехническом университете Петра Великого, в программах, организуемых Национальным Центром ГЧП).

В 2019 году включена в рейтинг Best Lawyers в категории «Инвестиции».

ВСТУПЛЕНИЕ

Перед вами вторая редакция Исследования «Оценка перспектив развития ГЧП в городском наземном рельсовом транспорте», подготовленная ведущими экспертами в области транспорта, привлечения инвестиций и права.

В Исследовании представлены ключевые, на наш взгляд, вопросы, связанные со структурированием проектов по реконструкции/созданию трамвайных систем в России на условиях государственно-частного партнёрства, которые хотя и не претендуют пока на исчерпывающее исследование, но создают основу для реализации подобных проектов, а также предметного взаимодействия по обозначенному кругу проблем и вопросов.

Важно отметить, что в России одна из самых больших трамвайных систем в мире – её развитием активно занимались в XX веке, что было связано в первую очередь с необходимостью обеспечения надёжной перевозки работников на заводы в городах. Трамвайная сеть в Санкт-Петербурге даже была внесена в Книгу рекордов Гиннесса как самая большая городская трамвайная сеть в мире.

В настоящее время большая часть подвижного состава в России находится в критическом состоянии и характеризуется значительной степенью износа, объём пассажиропотока снижается, трамвайные системы закрывают.

В связи с этим реализация проектов по развитию трамвайных сетей с привлечением внебюджетных источников на условиях государственно-частного партнёрства является наиболее актуальной в настоящее время.

Мне особенно приятно отметить, что авторский коллектив настоящего Исследования представлен широким спектром первоклассных экспертов, часть из которых вошла в состав рабочей группы по вопросам реализации проектов ГЧП в сфере городского и пригородного общественного транспорта «Инфраструктурного клуба», согласившихся поделиться своим бесценным отраслевым опытом с нашими читателями (в алфавитном порядке): Павлом Бруссером, Евгением Васильевым, Евгением Глумовым, Сергеем Китаевым, Александром Редкиным, Марией Скрябиной, Андреем Улановым и Артуром Щегловым.

При подготовке настоящего Исследования мы активно пользовались советами и аналитическими материалами, любезно предоставленными Департаментом государственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта Министерства транспорта РФ, за что хочется отдельно поблагодарить директора департамента Алексея Бакирея и его заместителя Анну Сазонову.

И, безусловно, особую радость доставляют упоминание имён и благодарность моим коллегам, с которыми мне приходилось или получается работать в АБ «Качкин и Партнеры». Хочется сказать спасибо авторам всех изданий Исследования, которые поддержали идею и приняли активное участие в её реализации (в алфавитном порядке): Максиму Белотелову, Ксении Николаевой и Анне Персиянцевой.

Денис Качкин,
управляющий партнёр,
руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП
Адвокатского бюро «Качкин и Партнеры»,
руководитель рабочей группы по вопросам реализации
проектов ГЧП в сфере городского и пригородного
общественного транспорта «Инфраструктурного клуба»

Условные сокращения и термины

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ

ГЧП – государственно-частное партнёрство (муниципально-частное партнёрство)

Закон о ГЧП – Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон о закупках – Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Закон о контрактной системе – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Закон о концессиях – Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

Закон о перевозках – Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон о субъектах РФ – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

КЖЦ – контракт жизненного цикла

КС – концессионное соглашение, заключённое в соответствии с Законом о концессиях

объект – трамвайная сеть, подлежащая модернизации либо созданию в связи с реализацией проекта по развитию трамвайной сети, включающая трамвайные пути, контактные сети, разворотные кольца, трамвайное депо, инфраструктуру, основное технологическое оборудование, подвижной состав

РФ – Российская Федерация

СГЧП – соглашение о государственно-частном партнёрстве, соглашение о муниципально-частном партнёрстве, заключённое в соответствии с Законом о ГЧП

Ссылки на исследование и разделы означают ссылки на, соответственно, настоящее исследование и разделы настоящего исследования.

1. АКТУАЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Необходимым условием для улучшения качества жизни населения является развитие транспортной системы страны. Важное место в транспортной системе занимает городской пассажирский транспорт, состояние которого – один из ключевых факторов, определяющих комфортный уровень проживания. Так, городской пассажирский транспорт обеспечивает транспортную доступность, удовлетворяет потребности населения в мобильности.

Развитие систем транспорта общего пользования является одним из приоритетных направлений развития, определённых Транспортной стратегией РФ на период до 2030 года, утверждённой Распоряжением Правительства РФ[1]. В частности, Транспортной стратегией РФ определено, что для развития городского пассажирского транспорта в РФ необходимо выполнение следующих задач:

- повышение скорости движения транспорта общего пользования и снижение среднего времени транспортной доступности в городских агломерациях;
- повышение эргономической привлекательности (комфортности) подвижного состава транспорта общего пользования для населения;
- развитие технологий и организационных мер, направленных на повышение регулярности движения транспорта общего пользования в городских агломерациях, а также транспорта местного значения (сельского).

Проблемы городского пассажирского транспорта были подняты и в ходе заседания президиума Государственного совета по вопросам комплексного развития пассажирских перевозок, состоявшегося в сентябре 2017 года[2]. Президентом РФ было отмечено:

«Развитие пассажирских перевозок – тема очень важная, она касается буквально каждого гражданина нашей огромной страны и во многом определяет уровень комфорта, удобства жизни в городах, посёлках... современный общественный транспорт должен быть безопасным и комфортным для пассажиров... нужно создать современную удобную инфраструктуру... нужно проработать стимулы к повсеместному обновлению автобусов, троллейбусов, трамваев, другого общественного транспорта, найти эффективные механизмы государственной поддержки модернизации транспортного парка».

В исследовании мы остановимся более подробно на таком виде городского пассажирского транспорта, как трамваи. Трамвай имеет ряд несомненных преимуществ над другими видами городского наземного пассажирского транспорта, в частности:

- экологичность (трамвай для своей работы использует электричество);
- вместимость (провозная способность трамваев в зависимости от модели составляет до нескольких сотен пассажиров);
- долговечность (у трамвайных вагонов традиционно длительный срок службы);
- высокая скорость движения благодаря обособленному полотну (при его наличии), возможности приоритетного проезда пересечений;
- наименьшие затраты на перевозку одного пассажира (на 40 % ниже, чем в автобусе)[3] при концентрации пассажиропотока на трамвайных линиях (в частности, при отмене дублирующих маршрутов);
- высокая безопасность.

В связи с этими и иными достоинствами трамвая целесообразно сохранение и развитие трамвайного движения в РФ. При этом в настоящее время качество транспортного

обслуживания трамваями в большинстве случаев оценивается как низкое. Наиболее острым вопросом является высокая степень износа подвижного состава, трамвайных путей, а также иной транспортной инфраструктуры. Для сохранения и развития трамвайного транспорта требуется существенный объём инвестиций, однако средств в городских бюджетах на такие цели зачастую недостаточно. В связи с этим действующая государственная политика ориентирована на привлечение внебюджетных средств, а применение механизмов ГЧП в сфере трамвайного транспорта приобретает важное значение.

Однако само по себе использование механизмов ГЧП и привлечение частных инвестиций не является панацеей, необходима прежде всего государственная поддержка капиталоёмких трамвайных проектов (такие проекты обычно требуют миллиардных инвестиций)[4]. Действующие тарифы на перевозку не позволяют окупить инвестиции, возместить расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание трамвайной системы, принести прибыль. А увеличение тарифов на перевозку до таких размеров, которые сделают инвестиционный проект самоокупаемым, представляется маловероятным с учётом защиты интересов населения и ограниченного платёжеспособного спроса.

Забегая вперёд, стоит отметить, что без региональной (а возможно, даже и федеральной) бюджетной поддержки подобные проекты просто недоступны для большинства муниципалитетов. В связи с этим государственная политика в отношении трамвайных проектов должна предусматривать прежде всего финансовые меры поддержки таких инвестиционных проектов, которые в настоящее время, к сожалению, представлены крайне скудно. С учётом указанного ещё более актуальным становится принятие Стратегии развития автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта РФ на период до 2030 года (проект от 2018 года размещён на сайте Минтранса России)[5], в которой были бы предусмотрены конкретные меры поддержки инвестиционных проектов в отношении капиталоёмких проектов трамвайного транспорта.

2. ОБЗОР ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ТРАМВАЙНОЙ СИСТЕМЫ, ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Несмотря на отмеченные выше преимущества трамваев над иными видами городского наземного пассажирского транспорта, сегодня в России преобладает тенденция на ликвидацию трамвайного движения. По данным за 2018 год в России в 61 городе есть трамвайное движение[6]. При этом число трамвайных городов уменьшается. Так, с октября 2018 года было приостановлено трамвайное движение в Комсомольске-на-Амуре (Хабаровский край), а в отношении трамвайного унитарного предприятия было принято решение о ликвидации[7]. Кроме того, с ноября 2018 года приостановлено трамвайное движение в Твери. Есть и иные актуальные примеры прекращения трамвайного движения, в частности, в 2015 году прекращено трамвайное движение в Дзержинске (Нижегородская область), в 2013 году – в Ногинске (Московская область), в 2010-м – в Рязани, в 2009-м – в Воронеже, в 2008-м – в Иваново, а в 2007 году – в Астрахани.

Протяжённость трамвайных путей в России в 2014-2018 гг. ежегодно, хоть и небольшими темпами, уменьшалась (с 2514 до 2439 км[8]. При этом по сравнению с 2005 годом протяжённость трамвайных путей снизилась на 13,2%[9].

Аналогично количество эксплуатируемых трамваев в России в 2012-2018 гг. стабильно сокращалось и по итогам 2018 года составило 7,6 тыс. единиц[10] против 10,3 тыс.[11] в 2005 г.

Как отмечают эксперты[12], снижению количества трамваев в эксплуатации в РФ способствовали:

- Активная автомобилизация населения. Россияне отдают большее предпочтение индивидуальному транспорту, чем общественному, как более комфортному и быстрому способу передвижения. Рост числа индивидуального транспорта в некоторых городах стал причиной снятия трамвайных линий, поскольку это наиболее быстрый способ увеличения пропускной способности улично-дорожной сети.
- Развитие альтернативных видов транспорта, в частности маршрутных такси, которые обладают гораздо большей мобильностью, нежели трамваи.
- Тарифная политика органов исполнительной власти большинства городов в отношении горэлектротранспорта приводит к его убыточности. Себестоимость провоза пассажиров на трамвае довольно велика за счёт расходов на содержание дорогостоящей путевой инфраструктуры, а устанавливаемые тарифы на проезд не покрывают затраты транспортных предприятий.

Применительно к тарифам отметим, что средняя цена поездки на трамвае в 2018 году составила 26,4 рубля. Есть в России и единичный пример бесплатного трамвая – в посёлке Черемушки Республики Хакасия (маршрут Саяно-Шушенская ГЭС – Вторая терраса)[13].

Таблица 1. Средняя цена поездки на трамвае в РФ, 2014-2018 гг.[14]

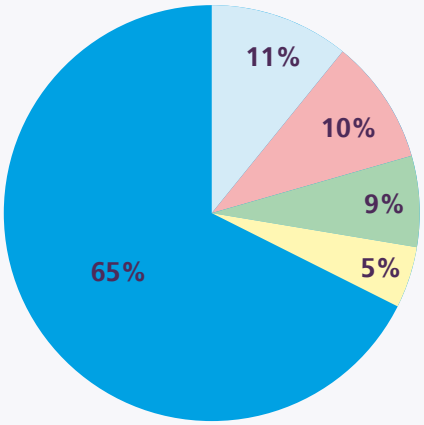
Параметр	2014	2015	2016	2017	2018
Средняя цена поездки на трамвае, руб.	17,3	18,8	20,70	25,9	26,4
% к предыдущему году	-	8,8	9,9	25,1	2,0

Также негативно на трамвайное движение влияет высокая степень износа подвижного состава, трамвайных путей, иной транспортной инфраструктуры. Так, средний срок эксплуатации трамвая на 2018 год составляет 17,6 года[15]. Износ трамвайных вагонов в некоторых городах достигает 99 процентов[16].

Даже в Санкт-Петербурге, как отмечает начальник Службы технической политики СПб ГУП «Горэлектротранс» Сергей Китаев, по состоянию на 1 апреля 2019 года замене подлежат 507 трамваев, а в реконструкции нуждаются порядка 40-50 % трамвайных путей. При этом Санкт-Петербург – это один из немногих регионов, который не получает дотации из федерального бюджета, т.е. уровень бюджетной обеспеченности города достаточно высокий[17]. Подобная ситуация с трамвайным хозяйством, как отмечает его коллега, начальник отдела перспективного развития Службы технической политики Андрей Уланов, является во многом результатом отсутствия финансирования в 90-х и начале 2000-х.

Отметим, что показатель «срок эксплуатации трамвайных вагонов в России», в отличие от рассмотренных выше, имеет положительную тенденцию и постепенно улучшается (в 2012 году, например, средний срок эксплуатации составлял 18,2 года[18]). Однако такое улучшение связано как с производством и поставкой новых трамваев, так и с прекращением использования «возрастных» трамваев. Также отметим, что широкую практику получил весьма необычный способ обновления подвижного состава – безвозмездная передача в регионы московских трамваев. По такой модели московские трамваи были переданы,

в частности, в Ульяновск, Липецк, Смоленск, Череповец. Получатели платят только за доставку трамваев.



ТРАМВАЙНЫЕ ВАГОНЫ

Срок эксплуатации

- до 5 лет
- 5,1-10 лет
- 10,1-15 лет
- 15,1-20 лет
- более 20 лет

Рисунок 1. Возрастная структура подвижного состава (трамваи) в РФ по сроку эксплуатации по состоянию на 2018 год, %[19]

При этом средняя цена трамваев в 2018 году в России составила 72 млн рублей[20]. Согласно прогнозам цена в будущем будет только увеличиваться, что в очередной раз подтверждает тезис о необходимости инвестиций в трамвайную сферу, в том числе бюджетных.

Таблица 2. Прогноз средней цены трамваев в РФ, 2019-2023 гг.[21]

Параметр	2019	2020	2021	2022	2023
Средняя цена, млн руб. за шт.	75,1	79,3	83,3	88,3	93,1
% к предыдущему году	4,4	5,5	5,1	6,0	5,4

Обозначенные выше обстоятельства, естественно, приводят к сокращению числа поездок на трамвае.

Таблица 3. Число поездок на трамвае, РФ, 2014-2018 гг.[22]

Параметр	2014	2015	2016	2017	2018
Число поездок, млн	1551	1478	1397	1327	1273
% к предыдущему году	-	-4,5	-5,5	-5,0	-4,1

При этом в 2012 году число поездок на трамвае составляло 1928 млн поездок[23], то есть в период с 2012-го по 2018 год число поездок сократилось более чем на 30 %.

С учётом всего сказанного выше в настоящем разделе представляется, что одна из основных проблем в трамвайной сфере – это недофинансированность отрасли. Как отмечает заместитель генерального директора по техническим вопросам компании Stadler Александр Редкин, затраты даже для частичного восстановления городского транспортного

электрохозяйства любого региона неподъёмны без поддержки федерального бюджета – причём речь идёт только о поддержании имеющейся трамвайной системы.

При этом в долгосрочной перспективе именно скоростной трамвай является наиболее перспективным видом городского наземного пассажирского транспорта с учётом его преимуществ, которые были рассмотрены выше. По мнению Андрея Уланова, у трамвая длительный жизненный цикл – до 35 лет. А его ключевое достоинство – пассажировместимость; трамвай – это два, а то и три автобуса. Кроме того, инвестиционные затраты на трамвайную систему меньше, чем, например, на метрополитен, – в отдельных исследованиях отмечается, что метро в 5-8 раз дороже трамвая[24].

Перспективность трамвая подтверждается также и тем, что трамвайное движение процветает и эволюционирует в развитых странах: так, в частности, планируется запуск трамвая в Тампере (Финляндия) в 2021 году, а в Люксембург трамвай успешно вернулся в 2017 году спустя более 50 лет с момента прекращения трамвайного движения в городе. Показателен также пример Парижа – в начале XX века в Париже было множество трамвайных маршрутов, однако в конце 30-х годов XX века трамвайную сеть закрыли, в том числе для борьбы с пробками. В 90-х годах прошлого века, когда началась деградация трамвая в России, трамвайное движение в Париже, наоборот, стало возрождаться.

3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Деятельность городского наземного электрического транспорта (трамваев) в РФ регулируется прежде всего следующими федеральными правовыми актами:

- Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»
- Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»
- Приказ Минтранса России от 15.01.2014 № 7 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и Перечня мероприятий по подготовке работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, к безопасной работе и транспортных средств к безопасной эксплуатации»
- Приказ Минтранса России от 08.12.2017 № 513 «О Порядке определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»
- Распоряжение Минтранса России от 31.01.2017 № НА-19-р «Об утверждении социального стандарта транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»

- Распоряжение Минтранса России от 30.11.01 № АН-103-р «Об утверждении Правил технической эксплуатации трамваев»
- «СП 98.13330.2018. Свод правил. Трамвайные и троллейбусные линии. Актуализированная редакция СНиП 2.05.09-90» (утв. Приказом Минстроя России от 20.11.2018 №735/пр)
- «СП 84.13330.2016. Свод правил. Трамвайные пути. Актуализированная редакция СНиП III-39-76» (утв. Приказом Минстроя России от 16.12.2016 № 958/пр)

4. ПЛАНИРОВАНИЕ И СОЗДАНИЕ ТРАМВАЙНОЙ СИСТЕМЫ

ВИДЫ МАРШРУТОВ РЕГУЛЯРНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Регулярные перевозки (т.е. перевозки по определённому расписанию) осуществляются по определённым маршрутам. Маршруты регулярных перевозок согласно Закону о перевозках подразделяются на следующие категории[25]:

- муниципальный маршрут регулярных перевозок – маршрут в границах поселения, городского округа, субъекта РФ – города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя либо двух и более поселений одного муниципального района;
- межмуниципальный маршрут регулярных перевозок – маршрут в границах не менее двух муниципальных районов одного субъекта РФ, не менее двух городских округов одного субъекта РФ или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа одного субъекта РФ;
- межрегиональный маршрут регулярных перевозок – маршрут в границах не менее двух субъектов РФ (в этой категории отдельно выделяется смежный межрегиональный маршрут – маршрут в границах Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя и граничащего с ним субъекта РФ либо маршрут в границах Краснодарского края и Республики Адыгея).

В России наиболее распространёнными применительно к трамваям являются **муниципальные маршруты регулярных перевозок**[26].

При этом обсуждается возможность введения отдельных межмуниципальных и межрегиональных маршрутов в отношении трамваев и организация транспортного обслуживания по таким маршрутам. Однако отметим, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится организация транспортного обслуживания населения воздушным, водным, внеуличным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении[27]. Соответствующие полномочия в отношении трамваев законодательно не предусмотрены.

ДОКУМЕНТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ТРАМВАЙНОЙ СИСТЕМЫ

Одной из важнейших задач, требующих решения ещё на предпроектной стадии, является разработка и принятие **документов территориального планирования**. На региональном уровне такими документами являются схемы территориального планирования, на муниципальном уровне, в зависимости от вида муниципального образования, – это схемы территориального планирования или генеральные планы.

В случае, если в документах территориального планирования нет сведений о размещении трамвайной сети, это создаёт препятствия для создания объекта. В частности, не допускается принятие решений[28] о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в целях размещения объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, и о предоставлении земельных участков, предназначенных для размещения указанных объектов, если размещение этих объектов не предусмотрено документами территориального планирования[29]. Кроме того, подготовка и утверждение документации по планировке территории[30], которая необходима для создания трамвайной сети, также осуществляется в соответствии с документами территориального планирования[31].

Документы территориального планирования, в свою очередь, формируются на основании широкого перечня документов и сведений – в частности, стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, программ социально-экономического развития субъектов РФ, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учётом программ, реализуемых за счёт средств бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, предусматривающих создание объектов регионального значения, объектов местного значения[32].

Это правило действует и в обратном направлении – если, в частности, государственные, муниципальные программы, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, предусматривающие создание объектов регионального значения, объектов местного значения, принимаются после утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, то в такие документы территориального планирования в пятимесячный срок вносятся соответствующие изменения[33].

Дополнительно отметим, что для случая создания межрегионального маршрута регулярных перевозок являются актуальными поправки в ГрК РФ[34], вступившие в силу в январе 2018 года, которые позволяют разрабатывать документы территориального планирования одновременно двух и более субъектов РФ[35].

Также органы местного самоуправления в поселениях, городских округах должны утверждать **программы комплексного развития транспортной инфраструктуры**. Такие программы на основании документов территориального планирования устанавливают перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры местного значения[36].

Кроме того, в Законе о перевозках предусмотрена разработка **документа планирования регулярных перевозок**. Документ планирования регулярных перевозок – нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, устанавливающий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок, организация которых отнесена к компетенции соответственно уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ и уполномоченных органов местного самоуправления[37]. Закон о перевозках содержит минимальные требования к содержанию этого акта; такие требования устанавливаются субъектами РФ и муниципалитетами[38].

Наконец, при планировании создания трамвайной системы целесообразно учитывать положения **социального стандарта транспортного обслуживания населения**[39]. Этот акт носит рекомендательный характер. Согласно п. 2 показатели качества транспортного обслуживания населения (например, показатель доступности) и их нормативные значения, установленные стандартом, могут применяться при разработке нормативных правовых актов в сфере транспортного и градостроительного планирования, в том числе при

подготовке документов планирования регулярных перевозок, заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов, а также при организации и осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам.

Также, как отмечает начальник Управления ГЧП и инвестиционных проектов АНО «Дирекция Московского транспортного узла» Евгений Глумов, планирование развития транспортного сообщения должно учитывать среди прочего необходимость синхронизации при транспортном планировании программ развития межсубъектового сообщения, планов по развитию на уровне муниципальных образований и региона.

По мнению Сергея Китаева, при застройке новых территорий необходимо заблаговременно планировать то, каким образом будет обеспечиваться транспортная доступность этих территорий. При этом также важно синхронизировать планы и ограничения транспортного развития и программ застройки новых территорий для согласования схем транспортного сообщения на этапе планирования, а не реализации транспортных проектов, дополняет Евгений Глумов.

Позиция экспертов поддерживается и Минстроем России, который разработал Стандарты комплексного развития территорий по поручению председателя Правительства РФ; предполагается, что руководство ляжет в основу усовершенствования нормативно-правовой базы в области градорегулирования и архитектурного проектирования. Цель документа – разработка и внедрение новых подходов к созданию городской среды, отвечающей современным социальным и экономическим условиям, интересам жителей, бизнеса и городских властей. Один из принципов стандарта – комфорт перемещений. Отмечается, что в условиях плотной застройки основным видом общественного транспорта должен стать трамвай – он отличается высокой провозной способностью и приоритетностью проезда, обеспечивая надлежащую скорость перемещений и надёжность соблюдения интервала движения. Также обращается внимание на то, что автомобиль – наименее выгодный вид транспорта с точки зрения эффективности использования земельных ресурсов. В среднем для перевозки в автомобиле одного пассажира требуется 93,8 м² дорожного полотна. Для перевозки одного пассажира в трамвае при предельной комфортной наполняемости необходимо от 4,4 до 6,2 м² дорожного полотна. Полностью заполненный трамвай вместимостью около 145 человек заменяет 124 автомобиля[40].

НЮАНСЫ, КОТОРЫЕ ЦЕЛЕСООБРАЗНО УЧЕСТЬ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И СОЗДАНИИ ТРАМВАЙНОЙ СИСТЕМЫ

При планировании и создании трамвайной системы следует учитывать множество факторов, которые влияют на успешность реализации трамвайного проекта.

В частности, важное значение имеет **проблема дублирующих маршрутов**. Наиболее эффективное использование трамваев подразумевает их наибольшую загрузку. Для этого целесообразно обеспечить такое положение, при котором трамвайный маршрут не дублируется иным трамвайным маршрутом, маршрутом другого нерельсового транспорта общего пользования (троллейбуса, автобуса). Недопущение, ограничение дублирования могут быть реализованы органами государственной власти субъектов РФ либо органами местного самоуправления (в зависимости от категории маршрута регулярных перевозок). Именно эти органы принимают решение об установлении, изменении, отмене маршрута. Кроме того, как отмечает Сергей Китаев, трамвайные маршруты должны формироваться в том числе с учётом метрополитена.

Также важно обеспечить **приоритет трамваев**. Приоритет трамваев приводит к увеличению скорости трамвая, более высокая скорость обеспечивает больший пассажиропоток, а также позволяет сделать трамвай конкурентоспособным видом транспорта для пассажиров. В правилах дорожного движения установлен приоритет в движении маршрутных транспортных средств, к которым относится в т.ч. трамвай, т.е.

установлено право на их первоочередное движение в намеченном направлении по отношению к другим участникам движения[41].

Однако подобный приоритет не разрешает проблему, связанную с тем, что трамваи порой достаточно длительное время ожидают переключения светофоров с красного на зелёный свет. Эта проблема может быть решена за счёт управления светофорами и координации их работы[42]. Так, в Москве с 2016 года применяется система автоматического регулирования светофоров для трамваев под условным названием «Зелёная волна». Принцип работы системы следующий: трамваи оснащаются навигационным оборудованием, которое передаёт сигналы в систему управления светофорами. При подъезде трамвая к регулируемому перекрёстку светофор в течение минимального времени переключает фазу на зелёный свет. Такой подход на практике позволяет в разы снизить время ожидания проезда трамвая[43].

Важность обеспечения приоритета трамваев отмечает и Сергей Китаев, указывая, что для регулирования светофоров на перекрёстках отсутствуют технические препятствия.

Определяющее значение имеет и **способ прокладки трамвайных путей**.

Способы прокладки трамвайных путей определены в «СП 98.13330.2018. Свод правил. Трамвайные и троллейбусные линии. Актуализированная редакция СНиП 2.05.09-90» (далее – Свод правил). Трамвайные пути могут быть проложены следующими тремя способами:

- на самостоятельном полотне;
- в профиле улично-дорожной сети на обособленном полотне;
- в профиле улично-дорожной сети на совмещённом полотне[44].

Как отмечается в Своде правил, новые линии трамвая следует проектировать наземными на обособленном или самостоятельном полотне. Указанный подход позволит увеличить скорость движения трамваев. Однако при соответствующем обосновании допускается проектирование участков линии трамвая на совмещённом полотне[45].

Отметим, что и на самостоятельном полотне, и на обособленном полотне может находиться только трамвайный транспорт. Даже в случае, если полотно обособлено от улично-дорожной сети, однако по нему, помимо трамваев, могут передвигаться автобусы, троллейбусы, такое полотно будет являться совмещённым в понимании Свода правил. Поэтому следует отличать дорогу с полосой для маршрутных транспортных средств, определённую в правилах дорожного движения (по такой полосе могут двигаться только трамваи, троллейбусы, автобусы), и дорогу с обособленным полотном в понимании Свода правил (по такому полотну могут двигаться только трамваи).

Обособленное трамвайное полотно следует отделять от проезжих частей улиц, тротуаров и велосипедных дорожек разделительными полосами и техническими средствами организации дорожного движения, запрещающими доступ безрельсового транспорта[46].

Наконец, как обращает внимание Андрей Уланов, большой пассажиропоток обеспечивают трамваи на т.н. **вылетных линиях** в новые районы – т.е. дорогах, которые ведут из центра города за его пределы. С ним соглашается Сергей Китаев и дополнительно отмечает целесообразность развития трамваев на **хордовых линиях** – т.е. дорогах, которые не проходят через центр города. Уместность развития трамвая на хордовых направлениях отмечает также и Евгений Глумов.

Суммируя указанное выше, отметим, что при планировании трамвайных путей одним из наиболее важных факторов является **потенциальный пассажиропоток**. Как отмечают многие эксперты, в частности Андрей Уланов, трамвай экономически эффективен при

наличии большого пассажиропотока. Такой пассажиропоток рассчитывается в рамках транспортной модели и зависит от многих факторов – в том числе и упомянутых выше способа прокладки трамвайных путей, исключения дублирования, обеспечения приоритета и т.д. Как указывает Международный союз общественного транспорта (МСОТ), лёгкий рельсовый транспорт (о нём см. ниже) подходит для пассажиропотоков от 3000 до 11 000 пассажиров в час[47].

ЛЁГКИЙ РЕЛЬСОВЫЙ ТРАНСПОРТ (ЛРТ)

Во многих программных документах указывается, что необходимо развивать ЛРТ, при этом не раскрывается, что же понимается под ЛРТ. В технических нормативах ЛРТ также не определяется. В Своде правил есть только указание на скоростные трамваи. Так, согласно Своду правил[48] к скоростной трамвайной линии относится участок трамвайной линии протяжённостью не менее 2 км, на котором достигается расчётная скорость сообщения в часы пик 21 км/ч и более.

Единое понимание ЛРТ отсутствует и в международной практике. Международный союз общественного транспорта понимает под ЛРТ электрический рельсовый транспорт, который развивается от трамвая до скоростной транспортной системы, работающей на частично обособленных путях (т.е. обособление на всём протяжении маршрута не требуется). При этом обособленные пути способствуют высокой безопасности ЛРТ, т.к. меньше риск столкновения с другими транспортными средствами – так, согласно исследованию МСОТ поездки на ЛРТ в 6 раз безопаснее, чем поездки на автомобиле[49]. Также в качестве отличительного признака указывают, что ЛРТ относится к подвижному составу с облегчённой нагрузкой на ось по сравнению с традиционной железной дорогой или метро[50].

ПОДВИЖНОЙ СОСТАВ

Мировой рынок подвижного состава представлен достаточно большим количеством производителей. Российский рынок не может похвастаться многообразием предложения, что обусловлено низкой ёмкостью рынка. Производством подвижного состава в России в основном занимаются следующие организации:

- ООО «ПК Транспортные системы», Москва (производственные площадки в Санкт-Петербурге и Тверской области).
- Усть-Катавский вагоностроительный завод имени С.М. Кирова (УКВЗ), Челябинская область, один из лидеров трамвайного рынка в прошлом (согласно информации с сайта УКВЗ с конвейера завода за всю историю его деятельности выпущено более 28 тысяч трамвайных вагонов[51]) в последнее время переживает не лучшие времена, продукция редко обновляется, в значимых для рынка поставках участвует нечасто.
- Уральский завод транспортного машиностроения (Уралтрансмаш), Свердловская область (его активность на рынке трамваев не очень высока).

Фактически на рынке сегодня сложилась ситуация, близкая к монопольной.

Кроме того, есть организации, которые специализируются на модернизации трамвайных вагонов, – в частности, ООО «НПП «Горизонт», Свердловская область.

Также в России эксплуатируются трамваи, которые были созданы на заводах, не действующих в настоящее время. Например, подавляющее большинство трамвайного парка Санкт-Петербурга (более 80 процентов), как отмечает Сергей Китаев, было произведено на Петербургском трамвайно-механическом заводе, который ликвидирован в 2017 году в связи с признанием его банкротом в 2013-м. Трамваи этого завода есть не только в Санкт-Петербурге, но и в других городах страны и мира.

В частности, как указывает Сергей Китаев, в Санкт-Петербурге эксплуатируются белорусские трамваи «Белкоммунмаша», а также досанкционные продукты, созданные совместно Трансмашхолдингом и французской компанией Alstom. Также в Санкт-Петербурге в связи с реализацией концессионного проекта есть трамваи швейцарского производителя Stadler, заводы которого расположены во многих странах (в том числе в Германии, Польше, Беларуси).

При этом, как отмечает Андрей Уланов, для перевозчика целесообразнее иметь в парке одну модель подвижного состава. В действующей же ситуации есть некий «зоопарк» трамвайных вагонов. При этом чем больше различных моделей, тем более высокие расходы несёт перевозчик (больше запчастей, большие расходы на обучение персонала для эксплуатации разных моделей и т.д.).

Применительно к иностранному подвижному составу укажем, что в настоящее время возможности закупки иностранного подвижного состава существенно ограничены. С 1 января 2015 года[52] установлен запрет на закупку происходящих из иностранных государств пассажирских трамвайных вагонов (включая моторные), за исключением следующих случаев, которые не влияют на общую картину импортозамещения:

- товары производятся в рамках реализации специального инвестиционного контракта (с определёнными дополнительными условиями);
- товары соответствуют требованиям к промышленной продукции, предъявляемым в целях её отнесения к продукции, произведённой в РФ[53]. Соответствие подтверждается актом экспертизы Торгово-промышленной палаты РФ;
- страной происхождения товаров является государство – член ЕАЭС.

Запрет распространяется и на заключение договоров лизинга, предусматривающих переход вагонов в собственность заказчика.

Указанные ограничения установлены при закупке в соответствии с Законом о контрактной системе и не действуют при закупке в соответствии с Законом о закупках. Однако поскольку с 1 января 2017 года[54] унитарные предприятия по общему правилу обязаны осуществлять закупки по Закону о контрактной системе, а именно унитарных предприятий больше всего в трамвайной сфере, то неприменение ограничений по Закону о закупках не играет большой роли.

По оценкам экспертов во многом запрет на закупку иностранного подвижного состава привёл к существенному сокращению предложения трамваев на российском рынке в 2015 году по сравнению с 2014 годом (предложение за год уменьшилось более чем на 73%)[55].

Тенденция по ориентации на отечественного производителя актуальна и сейчас – так, Президент РФ дал Правительству РФ поручение к 1 июня 2019 года подготовить совместно с органами государственной власти субъектов РФ и представить предложения по развитию парка городского пассажирского транспорта общего пользования на базе передовых отечественных технических решений[56].

Обратим внимание, что **ограничения** на приобретение иностранного подвижного состава **не действуют при реализации концессионных и СГЧП-проектов**. В связи с этим указанные инвестиционные модели приобретают ещё большую привлекательность.

В заключение укажем, что для производителей трамваев установлены отдельные финансовые меры поддержки. В частности, предусматриваются субсидии из федерального бюджета (от Минпромторга России), цель которых – предоставление покупателям скидки при приобретении наземного электрического транспорта[57]. Субсидия на односекционный трамвайный вагон составляет 8 млн рублей, на сочленённый многосекционный вагон со 100-процентным уровнем низкого пола – 15 млн рублей.

5. ЭКСПЛУАТАЦИЯ ТРАМВАЙНОЙ СИСТЕМЫ

ОТРАСЛЕВЫЕ ОСОБЕННОСТИ, ВКЛЮЧАЯ УСЛОВИЯ ПОЛУЧЕНИЯ ПРАВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПЕРЕВОЗОК

Предварительно отметим, что для перевозок с использованием трамвая не требуется лицензия. Лицензируемой является деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами[58].

Способ получения права на перевозку зависит от вида тарифа на перевозку. В соответствии с Законом о перевозках регулярные перевозки пассажиров трамваем могут осуществляться по двум видам тарифов:

- **по регулируемым тарифам**
  Тариф на перевозки по муниципальным маршрутам устанавливается органом государственной власти субъекта РФ, если иное не определено Законом субъекта РФ. Регулярные перевозки обеспечиваются посредством заключения **государственных или муниципальных контрактов** в порядке, установленном **законодательством РФ о контрактной системе**.
- **по нерегулируемым тарифам**
  Тариф устанавливается перевозчиком. Для получения права осуществления регулярных перевозок требуется получить **свидетельство об осуществлении перевозок** по маршруту регулярных перевозок и карту соответствующего маршрута, которые по общему правилу выдаются **по итогам открытого конкурса, проводимого в соответствии с Законом о перевозках**.

Трамвайная сфера в нашем понимании всегда находилась в зоне регулируемой тарифной политики. Однако есть отдельные примеры использования нерегулируемых тарифов, хотя и в настоящее время подобных примеров не так много[59], нерегулируемые тарифы чаще встречаются при перевозке автобусами.

Как правило, для трамвайных перевозок создавались транспортные унитарные предприятия, однако в соответствии с действующим законодательством для приобретения права перевозки оператор обязан пройти процедуры, связанные с заключением государственного или муниципального контракта (при перевозке по регулируемому тарифу).

Такая модель представляется ещё более странной и нерациональной в концессионных и СГЧП-проектах: с одной стороны, публичная сторона организует конкурс на право заключения КС или СГЧП, возможно, даже финансирует создание объектов трамвайной инфраструктуры, поручает частной стороне эксплуатацию, а с другой стороны, организует торги на право осуществления перевозки, которые потенциально может выиграть иное лицо.

Более того, однократное заключение государственного или муниципального контракта с инвестором проблему не решает, поскольку срок действия такого контракта ограничен 3 годами; соответственно, по его окончании снова необходим отбор оператора. Со свидетельством об осуществлении перевозок ситуация менее критичная – свидетельство выдаётся не менее чем на 5 лет. Кроме того, по общему правилу по истечении срока действия свидетельства осуществляется его продление не менее чем на 5 лет, и количество таких продлений не ограничено[60].

Очевидно, что в данном случае целесообразно говорить о закупке у единственного поставщика, однако действующим законодательством такая возможность не предусмотрена.

> *В связи с принятием Распоряжения Правительства РФ от 12.02.2018 № 213-р*[61] *исключено действовавшее ранее требование о том, что государственный или муниципальный контракт должен заключаться исключительно по итогам электронного аукциона. Соответственно, право на осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам можно получить в том числе по итогам конкурса на право заключения такого государственного или муниципального контракта. Однако возможность заключения контракта с единственным поставщиком в действующем регулировании отсутствует.*

Двойные торги в качестве одного из ключевых препятствий для запуска и реализации трамвайных концессионных проектов признаёт и заместитель председателя Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга Евгений Васильев, представитель единственного пока региона, реализовавшего трамвайную концессию.

Для минимизации негативных последствий такого регулирования, предполагающего дублирование конкурсных процедур, требуется специальное договорное регулирование в КС и СГЧП.

> **Пример**.Конкурсной документацией на право заключения концессионного соглашения о создании и использовании (эксплуатации) трамвайной сети по маршруту станция метро «Купчино» – пос. Шушары – Славянка на территории Санкт-Петербурга установлен перечень особых обстоятельств[62], среди которых:
> - *незаключение с концессионером или указанным им лицом государственного контракта или иного соглашения на осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам по маршрутам перевозок в рамках объекта соглашения, в случае если заключение такого соглашения требуется в соответствии с действующим законодательством;*
> - *заключение без получения предварительного письменного согласия концессионера с каким-либо третьим лицом государственного контракта или иного соглашения на осуществление регулярных перевозок по каким-либо маршрутам регулярных перевозок, на которых концессионер оказывает услуги по перевозке, либо предоставление без получения предварительного письменного согласия концессионера какого-либо права каким-либо третьим лицам на осуществление перевозок с использованием объекта соглашения.*

Вместе с тем полагаем, что указанные выше варианты являются лишь полумерами, не решающими проблему. Существующий сегодня порядок не отражает сути возникающих экономических отношений в трамвайным перевозках, более целесообразным представляется внесение изменений в Закон о перевозках, предусматривающих возможность осуществления регулярных перевозок владельцем трамвайной сети без проведения дополнительных торгов. Подробнее о предлагаемых поправках см. раздел 9.

ОПЛАТА ПРОЕЗДА

К проблемам, связанным с оплатой проезда, традиционно относят вопросы безбилетного проезда и низкого сбора платежей за перевозку пассажиров. Отметим, что в КоАП РФ[63] не предусмотрена ответственность за безбилетный проезд на трамвае. Однако такая ответственность зачастую установлена в региональных актах, предусматривающих ответственность за административные правонарушения[64]. При этом исходя из положений ст. 1.3 КоАП РФ установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными

правовыми актами РФ, относится к ведению РФ. Обязанность по оплате проезда установлена на федеральном уровне. В этой связи именно в КоАП РФ должна устанавливаться ответственность за безбилетный проезд, а не в региональных актах, поскольку субъекты РФ не имеют таких полномочий. К аналогичным выводам в одном из своих решений пришёл Верховный суд РФ[65]. В этой связи целесообразны поправки в КоАП РФ, которые бы установили ответственность за безбилетный проезд на трамвае.

Помимо этого, большое влияние на бюджет перевозчика оказывает перевозка льготных категорий пассажиров, которая оказывается нерентабельной сразу по нескольким причинам. Основная причина нерентабельности перевозки льготных категорий граждан связана с тем, что количество поездок, которые в среднем совершает владелец социального проездного билета, не соответствует его реальным передвижениям, превышающим установленную норму. Соответственно, сумма компенсации, выплачиваемая из бюджета, отличается от реальных затрат по перевозке. Кроме того, органы субъектов РФ и муниципальные образования зачастую задерживают выплату субсидий на покрытие недополученных доходов, что дополнительно усугубляет и без того плачевное финансовое состояние транспортных предприятий.

ЭНЕРГОРЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Электричество является основным энергоресурсом, необходимым для эксплуатации трамвайного объекта. Как правило, затраты на электроэнергию составляют до четверти от всех расходов, при этом энергетический тариф является нерегулируемым[66] (входит в тариф для групп промышленных предприятий). Как справедливо отмечает Андрей Уланов, ситуация, при которой трамвай выполняет социальную функцию и при этом электроэнергия оплачивается по коммерческим тарифам, представляется нелогичной.

Также важно отметить, что по нерегулируемым ценам оплачиваются и любые отклонения от планового потребления. Учитывая, что в ходе эксплуатации объекта потребление электроэнергии является нестабильным и колеблется в диапазоне до 30-40% (зависит от сезона, перекрытий движения в связи с ремонтом дорог, дорожно-транспортных происшествий и т.д.), происходит неоправданное повышение расходов на электроэнергию, в то время как неравномерность потребления является объективной и неустранимой особенностью функционирования такого транспорта[67]. Таким образом, рост затрат на закупку электроэнергии является чувствительным фактором для проекта по развитию трамвайной сети, в связи с чем необходимо учитывать указанный фактор при финансовом моделировании.

Дополнительно отметим, что есть положительная судебная практика, согласно которой трамвайные предприятия взыскивали убытки с поставщиков электрической энергии (убытки за простой, в виде расходов на ремонт и приобретение оборудования) в случае, если эти убытки являлись результатом отключения электроэнергии/поставки электроэнергии ненадлежащего качества (например, с повышенным напряжением)[68].

6. ОСОБЕННОСТИ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

Прежде чем говорить о финансовом структурировании проекта по развитию трамвайной сети, важно отметить, что функционирование городского пассажирского транспорта –

это всегда поиск баланса в согласовании интересов перевозчиков, состоящих в получении прибыли, и общественных интересов, состоящих в удовлетворении потребностей населения в перевозке по доступным ценам. Государство при этом выполняет функцию регулятора, обеспечивая равный доступ всех категорий граждан к указанному общественному благу, в том числе путём установления в отдельных случаях регулируемого тарифа.

ОСОБЕННОСТИ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Как было отмечено в разделе 5, регулярные перевозки пассажиров трамваем могут осуществляться по регулируемым и по нерегулируемым тарифам.

1. Нерегулируемые тарифы

В настоящее время есть достаточное количество муниципальных образований, в которых перевозка осуществляется по нерегулируемым тарифам[69], однако чаще всего не в трамвайной сфере. Напомним, нерегулируемый тариф устанавливает перевозчик. Законодательно не предусмотрены никакие ограничения для перевозчика при определении размера тарифа. Однако такие ограничения могут быть предусмотрены в случае заключения, например, КС, СГЧП, в текстах таких соглашений. В случае включения такого условия перевозчик не будет лишён права установить тариф выше, нежели предусмотренный в КС, СГЧП. Однако при таких действиях перевозчика к нему могут быть применены меры ответственности, предусмотренные в КС, СГЧП, вплоть до расторжения соглашения.

При перевозке по нерегулируемым тарифам льготы на проезд по общему правилу не предусмотрены. Однако органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления вправе предоставить отдельным категориям граждан за счёт средств соответствующих бюджетов льготы на проезд при условии согласования с перевозчиками размеров компенсации недополученных доходов, связанных с предоставлением таких льгот[70].

Исходя из буквального толкования этого положения может сложиться впечатление, что перевозчик вправе не применять льготы до согласования с ним размера компенсации. Однако на практике в нормативно-правовых актах вводятся соответствующие льготы, а также устанавливается порядок определения размера компенсации (либо ограничение верхнего уровня компенсации), который применяется ко всем перевозчикам, осуществляющим перевозки по нерегулируемым тарифам[71]. При этом компенсация получается после заключения соглашения о предоставлении субсидии. Есть и отдельные исключения, когда в соответствующих актах устанавливается, что перевозчики, осуществляющие перевозки по нерегулируемым тарифам, должны заявить о возможности осуществления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по проезду[72].

2. Регулируемые тарифы

Регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам, как отмечалось ранее, устанавливаются органом государственной власти субъекта РФ, если иное не установлено законом данного субъекта РФ[73]. В отдельных регионах эти полномочия переданы на уровень муниципалитета – например, в Омской области[74], Пермском крае[75]. В других субъектах РФ, например Московской, Калининградской областях, размер регулируемого тарифа на перевозки по муниципальным маршрутам определяется на региональном уровне[76]. Вопрос о том, кто обладает полномочиями на установление тарифов, имеет важное значение при заключении и исполнении инвестиционных соглашений, об этом подробнее см. ниже.

При перевозке по регулируемым тарифам применяются все льготы на проезд, утверждённые в установленном порядке[77]. При этом порядок компенсации перевозчику недополученных доходов, возникающих в связи с применением таких льгот, в Законе о перевозках не урегулирован. Для компенсации на региональном или муниципальном

о перевозках не урегулирован. Для компенсации на региональном или муниципальном уровне принимаются соответствующие акты[78].

УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНОЙ СТОРОНЫ В ОПЕРАЦИОННЫХ РАСХОДАХ ПЕРЕВОЗЧИКА

При выполнении перевозки по нерегулируемому тарифу, как указано выше, может предоставляться субсидия на компенсацию недополученных доходов в связи с применением льгот.

Для выполнения перевозки по регулируемому тарифу заключается государственный или муниципальный контракт в соответствии с Законом о контрактной системе. Соответственно, за оказание перевозки перевозчик получает оплату по контракту. Приказом Минтранса России от 08.12.2017 № 513[79] установлен порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с перевозчиком.

При расчёте цены учитываются:

- максимальная стоимость работы транспортного средства. При определении такой стоимости учитывается среди прочего максимальная себестоимость 1 км пробега. Такая себестоимость установлена отдельно для автобусов, трамваев и троллейбусов. Себестоимость для трамваев включает в себя расходы на оплату труда водителей, кондукторов, отчисления на социальные нужды от оплаты труда водителей и кондукторов, расходы на электроэнергию на движение транспортных средств, расходы на техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, расходы на содержание контактно-кабельной сети, тяговых подстанций, расходы на содержание и ремонт трамвайного пути, расходы на содержание службы движения, прочие расходы по обычным видам деятельности в сумме с косвенными расходами;
- стоимость приобретения и установки в транспортных средствах оборудования для организации безналичной оплаты проезда, а также плановые расходы на его эксплуатацию и (или) на оплату услуг оператора системы безналичной оплаты проезда[80].

Из получившейся цены вычитаются:

- размер субсидий, которые будут предоставлены подрядчику в соответствии с нормативным правовым актом субъекта РФ, муниципальным нормативным правовым актом, в целях компенсации недополученных доходов от предоставления льгот на проезд пассажиров или части затрат на выполнение предусмотренных контрактом работ (при наличии таких актов). Соответственно, в субъекте РФ, муниципальном образовании также может быть предусмотрен акт о предоставлении соответствующей субсидии;
- планируемая плата за проезд пассажиров и провоз багажа, оставляемая в распоряжении перевозчика (если такая плата остаётся в распоряжении перевозчика). Если плата перечисляется государственному (муниципальному) заказчику, то этот показатель не вычитается из цены контракта.

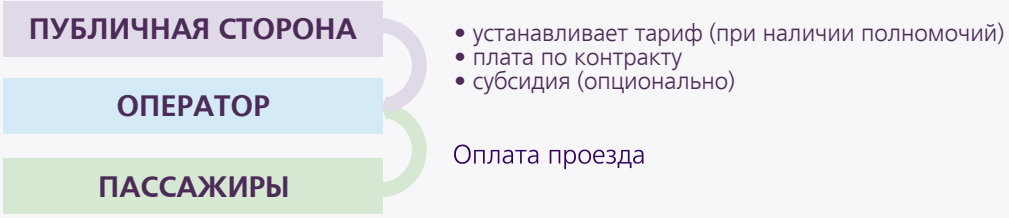


Рисунок 2. Стандартная схема финансирования операционной деятельности перевозчика трамвая при выполнении регулярной перевозки по регулируемому тарифу

УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНОЙ СТОРОНЫ В ФИНАНСИРОВАНИИ КАПИТАЛЬНЫХ ЗАТРАТ

В рамках государственного или муниципального контракта, как указано выше, возмещаются только операционные расходы.

Традиционно публичная сторона напрямую финансирует унитарные предприятия в целях создания и реновации объектов трамвайной инфраструктуры и закупки подвижного состава через механизмы бюджетных субсидий в рамках утверждённых инвестиционных программ.

В то же время практика реализации долгосрочных инвестиционных соглашений с привлечением внебюджетных источников финансирования (практика ГЧП-проектов) выработала несколько стандартных механизмов финансового участия публичной стороны в проекте, уменьшающих нагрузку на инвестора и (или) обеспечивающих возвратность вложений в проект. К числу классических механизмов относят:

- частичное участие публичной стороны в создании объекта или **капитальный грант**, выплачиваемый на этапе строительства, реконструкции (инвестиционная стадия проекта);
- так называемый **платёж за доступность, эксплуатационный платёж**, который выплачивается на эксплуатационной стадии проекта в размере, достаточном для возврата и обслуживания привлечённого частной стороной на инвестиционной стадии финансирования. Иногда платёж включает в себя и операционные расходы;
- а также их различные комбинации, которые могут усложняться за счёт участия/неучастия частной стороны в сборе платы с населения и включения в соглашение компенсирующих механизмов, таких как, например, гарантии минимальной доходности и особые обстоятельства[81].

ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ БАНКОВСКОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Проекты ГЧП в сфере городского наземного рельсового транспорта являются капиталоёмкими, в связи с чем особую значимость приобретают вопросы о возможности привлечения внешнего, как правило, банковского финансирования для реализации проекта по развитию трамвайной сети.

Как отмечает Павел Бруссер, вице-президент, начальник Департамента инфраструктурных проектов и государственно-частного партнёрства банка ГПБ (АО), заинтересованность банка в реализации трамвайных концессий обусловлена рядом увязанных между собой факторов: во-первых, проекты трамвайной отрасли являются достаточно капиталоёмкими, их реализация без привлечения значительных объёмов частных инвестиций затруднительна; во-вторых, принимая во внимание высокую социальную значимость объектов транспортной инфраструктуры и практику регулирования тарифа за перевозку, публичная сторона, как правило, готова включать в условия концессии механизм минимального гарантированного дохода, что повышает финансовую устойчивость и позволяет в перспективе масштабировать данную схему для обеспечения регионов качественным пассажирским транспортом.

Не секрет, что муниципальные образования, а именно к их компетенции относится организация транспортного обслуживания населения на своей территории, с точки зрения финансирующих организаций выглядят не самыми привлекательными заёмщиками. В лучшем случае участие на публичной стороне муниципалитета будет означать удорожание цены привлекаемых кредитных ресурсов, в худшем – отказ в финансировании проекта.

Как справедливо указывает Мария Скрябина, исполнительный директор Департамента инфраструктурных проектов и государственно-частного партнёрства банка ГПБ (АО), основным ограничением, препятствующим привлечению финансирования для реализации трамвайных проектов, является муниципальный уровень реализации таких проектов.

Действующее законодательство содержит правовую возможность перераспределения полномочий и «поднятия» их на уровень субъекта РФ, однако данный механизм является не самым однозначным и бесспорным. Фактически это приводит к отсутствию готовности субъектов РФ реализовывать проект на своём уровне, что существенно затрудняет возможность реализовать его на муниципальном уровне. Оптимальным инструментом могло бы стать совместное участие муниципального образования и субъекта в проекте, при условии принятия последним на себя финансовых обязательств и риска дефолта проекта.

Отметим, что, к сожалению, в законодательстве о перевозках не предусмотрено иных, помимо перераспределения полномочий, правовых механизмов вовлечения регионов в муниципальные трамвайные проекты. При этом в концессионном законодательстве есть примеры такого участия регионов в проектах по иным сферам – например, концессионное законодательство допускает участие субъекта РФ в качестве гарантирующей стороны в проектах в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения, где стороной является муниципальное образование. Это также приводит нас к мысли о необходимости обсудить нормативное установление такой возможности для трамвайных проектов, поскольку все ключевые финансовые рычаги, в частности полномочия по установлению тарифов, находятся по общему правилу в ведении субъектов РФ. Об этом более подробно см. раздел 9.

В качестве дополнительных поддерживающих муниципалитеты механизмов, предусмотренных бюджетным законодательством, мы бы отметили:

- государственные гарантии субъектов РФ;
- предоставление бюджетных кредитов и межбюджетных трансфертов.

В то же время указанные механизмы по общему правилу ограничены сроками бюджетного планирования и не смогут в полном объёме гарантировать возврат заёмного финансирования и обеспечить интересы частного инвестора.

Однако укажем, что согласно п. 5 ст. 139 БК РФ заключение соглашений о предоставлении субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ на срок, превышающий срок действия утверждённых лимитов бюджетных обязательств, осуществляется в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в пределах средств и на сроки, которые установлены указанными актами. Таким образом, муниципалитет может заключить соглашение о предоставлении субсидий с регионом на срок, превышающий 3 года.

Под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения[82]. Соответственно, такие субсидии могут быть предоставлены и для софинансирования расходных обязательств в сфере транспортного обслуживания трамваями.

СПЕЦИФИКА ВОВЛЕЧЕНИЯ ИМУЩЕСТВА УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ, ВКЛЮЧАЯ БРЕМЯ НАКОПЛЕННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Помимо обозначенных выше, в число важнейших вопросов запуска новых проектов, связанных с реконструкцией действующей трамвайной сети, входит **проблема долгов транспортного предприятия**, на балансе которого находится транспортная сеть.

Большинство унитарных предприятий находится в предбанкротном состоянии, в связи с чем изъятие и передача такого имущества частной стороне не только может ускорить процедуру банкротства, но и повлечь последующее оспаривание сделки по его передаче или поставить вопрос о субсидиарной ответственности муниципалитета/руководства унитарного

предприятия в рамках дела о банкротстве[83]. И если в отношении сферы тепло-, водоснабжения, водоотведения указанный вопрос в определённой степени решён на законодательном уровне путём возможности перекладывания долгов предприятия-банкрота на частную сторону[84], то в отношении иных сфер он не урегулирован, в связи с чем требует особого внимания и готовности публичного партнёра урегулировать этот вопрос при предварительной проработке проекта.

Отдельного внимания заслуживает **вопрос изъятия трамвайного имущества из хозяйственного ведения** унитарных предприятий. Законом не предусмотрена возможность лишения подведомственных предприятий принадлежащего им имущества волюнтаристским решением его собственника[85]. Обычно проблема решается путём ликвидации соответствующего предприятия с возвратом имущества в казну. Сложность в трамвайных проектах заключается в том, что трамвайные унитарные предприятия, как правило, эксплуатируют ещё и троллейбусные линии. Альтернативным вариантом, который, однако, требует согласия унитарного предприятия, является отказ унитарного предприятия от принадлежащего ему имущества[86]. При этом и такой вариант признаётся неправомерным в отдельной судебной практике. Соответственно, нетривиальность задачи заключается в поиске новых корпоративных и экономических подходов. Представляется, что в связи с указанным требуются поправки в законодательство. Подробнее о предлагаемых поправках см. раздел 9.

7. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ

***Кейс**. В муниципальном образовании «Трамвайгород» в связи с высоким износом подвижного состава и трамвайного хозяйства в целом, предбанкротным состоянием транспортного предприятия, эксплуатирующего трамвайную сеть и оказывающего услуги перевозки пассажиров, рассматривается возможность реализации инвестиционного проекта «Развитие трамвайной системы в Трамвайгороде».*

По общему правилу государственные и муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств[87] (в пределах 3 лет). Однако в связи с ограниченностью бюджетных средств приоритетной для публичной стороны является организационно-правовая модель, позволяющая распределить финансовую нагрузку на более длительный срок, чем 3 года.

В связи с этим нами были рассмотрены следующие долгосрочные модели для решения поставленной задачи:

1. **Обновление подвижного состава путём заключения контракта лизинга[88] в соответствии с Законом о контрактной системе**

***Примеры**. В 2016 году был заключён контракт финансовой аренды (лизинга)[89] в отношении 10 трёхсекционных низкопольных трамвайных вагонов для нужд городского округа Самара. Трамваи были поставлены в 2017 году, срок аренды (лизинга) – до 31.12.2021, цена контракта – ок. 985 млн рублей. Лизинговые платежи включают в себя выкупную стоимость вагонов, в связи с чем по окончании контракта подвижной состав переходит в собственность городского округа Самара.*
В 2017 году был заключён контракт финансовой аренды (лизинга)[90] в отношении 30 трамвайных вагонов с низким уровнем пола для нужд Нижнего Тагила. Срок аренды (лизинга) – 7 лет, цена контракта – ок. 520 млн рублей. В контракте также указано о переходе права собственности на вагоны к Нижнему Тагилу.

Отметим, что в отдельных муниципальных образованиях имеется опыт негативных лизинговых отношений, в частности, есть практика расторжения контрактов, например, в связи с нарушением срока поставки трамваев[91]. В случае реализации проекта на основе СГЧП и КС указанный риск отнесён на частную сторону, которая самостоятельно выбирает поставщиков подвижного состава и несёт ответственность в том числе за своевременную поставку подвижного состава, имея при этом и экономические стимулы поставить транспорт без задержек и вовремя начать эксплуатацию.

Также укажем, что есть противоречивые мнения относительно того, возможно ли государственный (муниципальный) контракт лизинга заключать на срок более срока действия лимитов бюджетных обязательств (более 3 лет). Согласно позиции ФАС России[92] это допустимо, если соблюдаются определённые условия, в то время как Минфин России полагает заключение такого контракта недопустимым[93]. Вместе с тем эти органы при представлении своих позиций не оценили, относится ли государственный (муниципальный) контракт лизинга к контрактам с длительным производственным циклом – а именно такие контракты разрешается заключать на срок более 3 лет в соответствии с п. 3 ст. 72 БК РФ. При этом, поскольку в законодательстве прямо не определено, что понимается под длительным производственным циклом, то отсутствует однозначный ответ о возможности заключать государственные (муниципальные) контракты лизинга на срок более 3 лет.

2. Обновление подвижного состава, последующее техническое обслуживание, включая проведение ремонтных работ, путём заключения контракта жизненного цикла (КЖЦ) в соответствии с Законом о контрактной системе

> ***Пример**. В 2016 году был заключён КЖЦ [94], согласно которому поставщик передаёт в собственность Москвы 300 трёхсекционных низкопольных трамваев с последующим сервисным обслуживанием и ремонтом в течение 30 лет. Цена контракта – ок. 56,2 млрд рублей. Поставка осуществляется с 2017-го по 2019 год включительно (по 100 трамваев ежегодно).*

Обратим внимание, что указанный выше КЖЦ заключён согласно Закону о закупках. До 01.01.2017 подобный проект действительно можно было структурировать в соответствии с Законом о закупках, в котором установлено более гибкое регулирование, нежели в Законе о контрактной системе. Однако с 01.01.2017 – даты вступления в силу изменений в Закон о закупках, согласно которым из числа заказчиков исключены унитарные предприятия, – закупочная деятельность унитарных предприятий регулируется Законом о контрактной системе.

Единственной возможной моделью обновления и технического обслуживания подвижного состава (КЖЦ) в рамках Закона о контрактной системе является КЖЦ в понимании ч. 16 ст. 34 указанного закона, согласно которому в случаях, установленных Правительством РФ, заказчик вправе заключить контракт на закупку товара или работы (в том числе при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта. К случаям заключения КЖЦ Правительством РФ отнесены, в частности, выполнение работ по проектированию и строительству объектов инфраструктуры городского наземного электрического транспорта, а также (отдельный случай) закупка городского наземного электрического транспорта[95]. Применительно к закупке трамваев отметим, что, несмотря на то что в акте Правительства РФ прямо не указано на возможность включения в КЖЦ обслуживания объекта, исходя из общих положений ч. 16 ст. 34 Закона о контрактной системе обязанность поставщика по обслуживанию, ремонту можно предусмотреть в КЖЦ[96].

Институт КЖЦ для российского законодательства является относительно новым, и механизм его реализации недостаточно отлажен. К основным проблемным вопросам,

связанным с применением КЖЦ, относят вопросы расчёта и обоснования начальной (максимальной) цены КЖЦ, её изменения, заключение КЖЦ на срок более срока действия лимитов бюджетных обязательств (более 3 лет), отсутствие механизмов защиты инвестиций, индексирования платежей и т.д. В целом КЖЦ является государственным или муниципальным контрактом[97], регулирование которого не позволяет гибко структурировать проект, а также эффективно защитить интересы как частной, так и публичной стороны.

3. Обновление подвижного состава путём заключения офсетного контракта в соответствии с Законом о контрактной системе

С 1 сентября 2016 года в соответствии со ст. 111.4 Закона о контрактной системе возможно заключить т.н. офсетный контракт. Под офсетным контрактом понимается контракт на поставку товара, предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства такого товара на территории субъекта РФ. Такой контракт заключается по итогам конкурса на срок не более 10 лет исключительно с российским юридическим лицом, при этом минимальный объём инвестиций в создание или модернизацию и (или) освоение производства товара составляет 1 млрд рублей.

Одно из преимуществ для поставщика-инвестора состоит в том, что в течение определённого периода, ограниченного сроком действия контракта, заказчики в соответствующем субъекте РФ, а также в муниципальных образованиях субъекта РФ будут вправе заключать с ним контракты на поставку товара без проведения торгов как с единственным поставщиком. Кроме того, такие контракты согласно п. 3 ст. 72 БК РФ[98], позиции Минфина России[99] допустимо заключать на срок более срока лимитов бюджетных обязательств (более 3 лет). Однако эти контракты заключаются в пределах средств, предусмотренных на соответствующие цели государственными программами субъекта РФ, в соответствии с решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принимаемыми в установленном таким органом порядке[100].

Широкой практики заключения офсетных контрактов пока нет. В настоящее время в Москве заключено несколько офсетных контрактов, связанных с поставкой лекарственных средств[101]. При этом отметим, что, несмотря на наличие обязательства заказчика о закупке товара, по действующим контрактам в некоторых случаях у заказчика есть право отказаться закупать тот или иной товар, что в определённой степени минимизирует привлекательность офсетного контракта[102].

Применительно к обновлению подвижного состава механизм офсетного контракта позволяет поставщику-инвестору, который вложит не менее 1 млрд рублей в производство трамвайных вагонов в регионе, помимо поставки вагонов по долгосрочному офсетному контракту также получить возможность заключать контракты на поставку трамвайных вагонов, произведённых в регионе, с заказчиками этого региона (а также муниципалитетами) без отдельных торгов.

Возможность заключения офсетного контракта, предусматривающего создание завода по производству трамваев, рассматривалась в Санкт-Петербурге в 2018 году[103]. Как отмечает Александр Редкин (Stadler), производителю подвижного состава интересно взаимодействие с заказчиками по рассматриваемой модели.

Отметим, что у модели офсетного контракта есть определённые ограничения применительно к трамвайной сфере. Офсетные контракты заключаются исключительно с субъектом РФ. Для того чтобы субъект РФ мог закупать трамвайные вагоны, необходимо, чтобы эти трамвайные вагоны были предназначены для исполнения его полномочий. Указанное корректно для городов федерального значения – Санкт-Петербурга, Москвы, Севастополя. Однако у остальных субъектов РФ по действующему регулированию есть только полномочия по организации и осуществлению инвестиционных проектов,

направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований[104] (указанные положения предлагается изменить, см. раздел 9). В случае внесения изменений, предлагаемых в разделе 9, потенциально возможно заключение регионами офсетных контрактов (однако отдельного анализа требуют конкретные возможности региона в рамках данного полномочия). При этом должны применяться положения п. 3.1 ст. 26.11 Закона о субъектах РФ, согласно которым имущество, созданное в процессе реализации подобных инвестиционных проектов, подлежит безвозмездной передаче в муниципальную собственность.

Также укажем, что специальный инвестиционный контракт (СПИК), который в последнее время на слуху, не подходит в качестве организационно-правовой модели проекта по многим причинам, одной из которых является то, что заключение СПИК не гарантирует закупку подвижного состава за счёт бюджета.

4. Использование механизмов ГЧП и концессий

a) Обновление подвижного состава, реновация трамвайной сети, последующее техническое обслуживание, включая проведение ремонтных работ, путём заключения СГЧП в соответствии с Законом о ГЧП (соглашение с «платой за доступность»)

b) Обновление подвижного состава, реновация трамвайной сети, последующие эксплуатация, техническое обслуживание, включая проведение ремонтных работ, без прямого сбора платы частной стороной (либо со сбором платы и её перечислением публичной стороне) путём заключения КС в соответствии с Законом о концессиях, СГЧП в соответствии с Законом о ГЧП (соглашение с «платой за доступность»)

c) Обновление подвижного состава, реновация трамвайной сети, последующие эксплуатация, техническое обслуживание, включая проведение ремонтных работ, с прямым сбором платы путём заключения КС в соответствии с Законом о концессиях, СГЧП в соответствии с Законом о ГЧП (соглашение с прямым сбором платы, возможно, сбалансированным механизмами, гарантирующими возврат инвестиций частной стороны)

КС и СГЧП – это гражданско-правовые договоры, заключаемые между публично-правовым образованием (РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием) и частным инвестором на длительный срок. Предмет таких соглашений – строительство/реконструкция частным инвестором объекта соглашения (например, транспортного объекта), эксплуатация и (или) техническое обслуживание данного объекта в течение срока, установленного соглашением.

Ключевыми характеристиками КС и СГЧП являются[105]:

- долгосрочный характер соглашений – традиционно соглашения заключаются на несколько десятилетий;
- возможность разделить отдельные риски, которые традиционно лежат на инвесторе, с публичной стороной – например, риск невыдачи разрешений, согласований государственными органами, риск негативного изменения законодательства, риск неполучения выручки;
- возможность заключения соглашений без проведения торгов на условиях, предложенных инвестором, – в рамках процедуры частной инициативы, при отсутствии иных заинтересованных лиц;
- законодательно установленная возможность заключения прямого соглашения между публичной стороной, частным инвестором и финансирующей организацией – регулирует взаимодействие сторон при реализации КС, СГЧП, при его изменении и прекращении;

- заключённое соглашение, включающее финансовые обязательства государства, порождает возникновение расходных обязательств – одной из гарантий того, что средства будут выделены из бюджета.

По мнению Евгения Глумова механизм ГЧП, безусловно, является драйвером развития трамвайной инфраструктуры, независимо от нюансов соотношения частных и публичных интересов. Как указывает Александр Редкин, наиболее эффективный и действенный механизм восстановления, обновления и развития трамваев – это сотрудничество предпринимателей с государством в рамках концессионных соглашений.

Также укажем, что КС и СГЧП – это единственный комплексный вариант, позволяющий обеспечить и реконструкцию инфраструктуры, и обновление подвижного состава. Согласно позиции Андрея Уланова, даже при поставке нового подвижного состава такой подвижной состав не сможет полноценно качественно эксплуатироваться на путях, которые требуют реконструкции.

Вместе с тем для заключения соглашения требуется достаточно длительная процедура предварительной проработки документов, необходимых для реализации проектов, юридического, финансового и технического характера.

Кроме того, проекты в отношении трамваев требуют большого объёма инвестиций и чаще всего финансового участия публичной стороны. Как справедливо отмечает Евгений Васильев, даже при пассажиропотоке, который, на первый взгляд, кажется относительно большим (например, 15 млн пассажиров в год), полученная инвестором сумма, с учётом фактических тарифов на перевозку, будет зачастую недостаточна даже для возмещения операционных расходов. Представитель Московского транспортного узла Евгений Глумов отмечает высокую значимость социальной составляющей при формировании тарифа в качестве одного из препятствий для развития трамвайной системы на основе механизмов ГЧП.

В связи с этими и иными причинами на дату подготовки исследования в России в сфере трамвайного транспорта заключено всего одно концессионное соглашение – в Санкт-Петербурге.

> ***Пример**. На условиях концессионного соглашения, заключённого в 2016 году, реализуется проект «Создание, реконструкция и эксплуатация трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга»[106]. Концессионер (ООО «Транспортная концессионная компания», консорциум нескольких компаний, в т.ч. «Лидер» и девелоперской «Группы ЛСР») принял на себя обязательства по созданию и реконструкции трамвайной сети, частичному финансированию её создания и реконструкции, а также эксплуатации, включая перевозку пассажиров, деятельности по содержанию в течение срока действия соглашения – 30 лет. Право собственности на объект соглашения принадлежит концеденту. Размер затрат, которые должен понести концессионер за все 30 лет проекта, являлся конкурсным критерием и составил 33,7 млрд рублей. Как отмечает представитель Санкт-Петербурга Евгений Васильев, реализация проекта обеспечила рост пассажиропотока на отдельно выделенном маршруте более чем в 3 раза, при этом в связи с высокой скоростью трамвая, введением сбалансированного расписания с небольшим интервалом уменьшено количество используемого подвижного состава.*

Кроме того, в 2018 году прошёл конкурс на право заключения ещё одного КС – по проекту создания и использования (эксплуатации) трамвайной сети по маршруту станция метро «Купчино» – пос. Шушары – Славянка на территории Санкт-Петербурга. По словам Евгения Васильева, фактически этот проект является продлением метро, которое в настоящее время отсутствует по планируемому маршруту трамвая. Также в Санкт-Петербурге в различное время прорабатывалась возможность реализации иных концессионных соглашений в отношении трамваев.

Также есть запрос на ГЧП от Москвы и Московской области. Как отмечает Евгений Глумов, в Московской транспортной агломерации имеется высокая потенциальная потребность в развитии трамвайного сообщения. Причём речь идёт о создании новых проектов, включая строительство всей инфраструктуры. К их числу относятся проекты формата аэропорт – город (развитие транспортного сообщения с Шереметьево и Домодедово), проекты хордовых связей, а также проекты подвоза пассажиров к существующим на территории Москвы и Московской области транспортно-пересадочным узлам.

Помимо Санкт-Петербурга, Москвы и Московской области о намерении реализовывать проекты ГЧП в трамвайной сфере высказывались и в иных городах – в частности, в Новосибирске, Липецке, Екатеринбурге, Новокузнецке, Нижнем Новгороде, Саратове и ряде других городов.

Таблица 4. Сравнение механизмов КС и СГЧП, основные отличия

ПАРАМЕТРЫ СРАВНЕНИЯ	КС	СГЧП
Возможные частные инвесторы	Индивидуальные предприниматели, юридические лица, действующие по договору простого товарищества два или более юридических лица	Российские юридические лица, за исключением унитарных предприятий, публичных учреждений, публично-правовых компаний и иных юридических лиц с публичным участием
Обязанности частного инвестора на инвестиционной стадии	• Финансирование полностью или части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта • Создание и (или) реконструкция объекта	
Обязанности частного инвестора на эксплуатационной стадии	Эксплуатация, финансирование полностью или частично расходов, включает в себя: 1) функциональную эксплуатацию - оказание услуг с использованием объекта (перевозку) 2) техническую эксплуатацию (техническое обслуживание) - поддержание объекта в надлежащем состоянии, выполнение необходимых ремонтов	Эксплуатация и (или) техническое обслуживание, финансирование полностью или частично расходов Частный партнёр вправе осуществлять только техническое обслуживание, в этом случае эксплуатацию осуществляет публичный партнёр
Собственность на объект соглашения	Публичная собственность	Частная собственность, однако собственность на объект переходит к публичному партнёру в следующих случаях: • объём бюджетного финансирования на создание объекта и рыночная стоимость передаваемого имущества (прав на имущество) превышает объём финансирования частным партнёром • расторжение соглашения по решению суда в связи с существенным нарушением условий договора частным партнёром • иное согласовано сторонами
Процедура оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проекта для принятия решения о реализации проекта (решения о заключении соглашения)	Отсутствует	СГЧП может быть реализовано только в случае подтверждения: • эффективности проекта (финансовой эффективности и наличия необходимого социально-экономического эффекта) • сравнительного преимущества проекта перед государственным (муниципальным) контрактом

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ ПО РАЗДЕЛУ

Выбор конкретной организационно-правовой формы для реализации проекта в рамках кейса зависит от целей и задач, определяемых публичной стороной проекта.

В случае, если развитие трамвайной системы планируется осуществить исключительно в части обновления подвижного состава (и, при необходимости, технического обслуживания подвижного состава), то наиболее приемлемыми, на наш взгляд, представляются формы государственного контракта на закупку финансовой аренды (лизинга) или (если вовлекается трамвайная инфраструктура) СГЧП, в рамках которого инвестор осуществляет только техническое обслуживание.

В случае, если публичный партнёр заинтересован в комплексной модернизации трамвайной сети и повышении эффективности управления (включая решение вопросов, связанных с повышением качества эксплуатации, снижением затрат на эксплуатацию и обслуживание, повышением энергоэффективности использования трамвайной сети и т.д.), более целесообразным представляется структурирование проекта с использованием механизмов ГЧП, предусматривающих эксплуатацию объекта, а именно КС и СГЧП.

Таблица 5. Сравнение основных долгосрочных инвестиционных инструментов

ПАРАМЕТР СРАВНЕНИЯ	Долгосрочный контракт (финансовая аренда (лизинг)	КЖЦ	Офсетный контракт	КС	СГЧП
Инициатор проекта	Публичная сторона	Публичная сторона	Публичная сторона	Публичная сторона/ Частная сторона	Публичная сторона/ Частная сторона
Заинтересованные частные участники	Лизингодатель/ Производители подвижного состава	Производители подвижного состава	Производители подвижного состава	Производители подвижного состава/ Строительные компании/Операторы перевозки	Производители подвижного состава/ Строительные компании/Операторы перевозки (опционально)
Обновление подвижного состава	+	+	+	+	+
Обновление трамвайной сети и трамвайного хозяйства	-	-	-	+	+
Снижение единовременной нагрузки на бюджет	-	-	+	+	+
Снижение затрат на эксплуатацию трамвайного хозяйства	-	-	-	+/- (зависит от платёжной модели)	+/- (зависит от того, публичный или частный партнёр осуществляет эксплуатацию, а также от платёжной модели)
Снижение затрат на содержание трамвайного хозяйства	-	-/+ (при включении цены на т/о в общую цену КЖЦ)	-	+/- (зависит от платёжной модели)	+/- (зависит от платёжной модели)
Передача эксплуатации частной стороне	-	-	-	+	+/-

Таблица 6. Фокус ключевых интересов участников при реализации проекта по развитию трамвайной сети

УЧАСТНИК ПРОЕКТА	ОСНОВНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА	ФОКУСЫ ПРОЕКТА
Публичный партнёр	• создание современной и комфортной транспортной инфраструктуры (улучшение качества услуг перевозки) • снижение бюджетных расходов на эксплуатацию и содержание ветхого подвижного состава и трамвайной инфраструктуры • снижение расходов на содержание убыточных электротранспортных предприятий • обновление подвижного состава, трамвайной инфраструктуры	• соответствие проекта документам стратегического планирования • целесообразность реализации проекта с применением механизмов ГЧП • размер платежей публичного партнёра (в частности, эксплуатационный и инвестиционный платежи) • размер тарифа • качественная транспортная услуга для населения • распределение рисков
Частный партнёр	• долгосрочный стабильный доход от создания, технического обслуживания и эксплуатации объекта (если применимо) с минимальной степенью риска	• размер платежей публичного партнёра (в частности, эксплуатационный и инвестиционный платежи) • размер компенсации недополученных доходов от эксплуатации • размер тарифа • распределение рисков • иные аспекты, связанные с обеспечением возврата инвестиций и получения доходности
Финансирующие лица	• предоставление возмездного долгового финансирования на возвратной основе	• наличие гарантий возвратности долгового финансирования (в частности, размер платежей публичного партнёра (в т.ч. эксплуатационный и инвестиционный платежи), прямое соглашение, соответствующие условия в КС и СГЧП, залог прав (объекта СГЧП), личное поручительство, корпоративные гарантии)

8. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОЕКТНЫЕ РИСКИ

Полная матрица рисков формируется для каждого проекта ad hoc и обычно насчитывает десятки рисков, требующих тщательной оценки и учёта в соглашении. В то же время для каждой сферы можно выделить ряд наиболее характерных и болезненных проектных аспектов, структурирование которых является приоритетной задачей участников проекта. Для трамвайной сферы характерными являются следующие основные риски.

1. **Риск спроса/трафика** включает в себя недостаточный пассажиропоток, который может быть вызван самыми различными причинами, такими как наличие сильной конкуренции других видов транспорта, неудачная транспортная модель и т.д. Традиционно данный риск относят на публичную сторону, поскольку именно она управляет всей городской транспортной системой, способна влиять на потоки пассажиров и отвечает за градостроительную политику. «Закрывается» данный риск через гарантию обеспечения минимальной доходности частной стороны.

   Применительно к трамвайным проектам следует особое внимание обратить на основного конкурента городского наземного рельсового транспорта – более мобильный, но менее безопасный и экологичный транспорт маршрутных такси.

2. **Ценовой риск** в трамвайных проектах как перевозках с преимущественно регулируемыми тарифами должен также лежать на публичной стороне, отвечающей за тарифную политику (даже в случае, если соглашение по проекту заключено с муниципальным образованием, а тариф устанавливается на региональном уровне). Традиционно в транспортных проектах используется механизм гарантии обеспечения минимальной доходности частной стороны при установлении тарифа ниже согласованного сторонами в соглашении размера.

3. **Риск сбора платы** управляется путём построения эффективной системы контроля за сбором платежей, корректному учёту льготного проезда с последующим получением субсидий (если применимо) от публичной стороны; как правило, относится на частную сторону в случае передачи ей функций оператора.

4. **Эксплуатационные риски**, вытекающие из специальных требований законодательства о перевозках, такие как установление/изменение/отмена маршрутов, незаключение контрактов на перевозку в соответствии с законодательством о закупках/невыдача свидетельства об осуществлении перевозок, изменение требований по эксплуатации, безопасности и иные регуляторные особенности. Целесообразно разделение рисков между сторонами.

5. **Земельные риски** актуальны прежде всего для greenfield-проектов, предусматривающих создание новых трамвайных линий, однако они важны и для brownfield-проектов, предусматривающих реконструкцию, поскольку зачастую в процессе реализации проекта выявляются новые земельные участки, необходимые для проекта, либо выявляются те или иные недостатки земельных участков. Поскольку трамвайные проекты предполагают вовлечение значительного количества недвижимых объектов, прежде всего линейных, вопросы достаточности и состояния (качества) мест размещения путей требуют особого внимания. Следует учитывать стоимость и сроки выполнения мероприятий по подготовке земельных участков для строительства, получения разрешительных документов, а также заблаговременно определиться с правовым статусом, видом разрешённого использования земельных участков, их геологическим и экологическим состоянием. Так, как отмечает Евгений Васильев, одной из сложностей концессионного трамвайного проекта в Санкт-Петербурге стала высокая стоимость выноса инженерных коммуникаций. Кроме того, во многих случаях земельные участки, необходимые для строительства путей, находятся в собственности третьих лиц. Это влечёт необходимость осуществления процедур выкупа, перераспределения и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. К земельным рискам традиционно относят:
   - задержки в предоставлении земельного участка;
   - задержки в выполнении работ по подготовке земельного участка для строительства;
   - наличие на земельном участке неуказанных в документах отходов, загрязнений, археологических объектов;
   - непригодность земельного участка для реализации проекта;
   - предоставление земельного участка, не свободного от имущества и прав третьих лиц, и иные независящие от сторон обстоятельства, негативно влияющие на реализацию проекта.

   Земельные риски чаще всего «закрываются» через механизм особых обстоятельств либо через установление в соглашении требований к земельному участку.

6. **Ресурсные риски** в трамвайных, как и в любых других проектах электротранспорта, сосредоточены вокруг цены киловатта электроэнергии. Резкий рост тарифа может привести к существенному удорожанию эксплуатации, что следует учитывать при формировании тарифа на перевозку. Поскольку мы пока не научились производить трамваи на солнечных батареях, приходится закупать энергию у субъектов естественных монополий. С субъектами естественных монополий проще взаимодействует публичная сторона, на которую целесообразно относить данный риск при структурировании проекта либо разделять этот риск с ней (например, риск повышения тарифа до определённого размера несёт частная сторона, выше – публичная сторона).

7. **Финансовые риски** влияют на возможность создания объекта соглашения и обеспечение возврата инвестиций частной стороны. Риск непривлечения финансирования представляет существенную угрозу для проекта, особенно в свете обозначенной ранее проблемы участия муниципального образования на публичной стороне, которое автоматически переносит проект в разряд необеспеченных для целей банковского финансирования. Также отдельно принято оценивать риск неисполнения публичной стороной принятых на себя денежных обязательств, который требует специального управления и настройки с учётом требований бюджетного законодательства.

8. **Информационно-коммуникационные риски (ИКР)**. Как отмечает Артур Щеглов, управляющий партнёр Стратегической группы «Гиперион», в связи с тем, что трамвайные проекты для России пока ещё в новинку, к ним приковано огромное внимание со стороны различных групп влияния, намерения которых могут быть противоположными. ИКР – это риски, возникающие в связи с распространением или, наоборот, утаиванием, искажением, асимметричностью информации об инфраструктурном проекте или с некачественной коммуникацией между участниками проекта и общественностью.

   ИКР трамвайных концессий и СГЧП могут выражаться, в частности, в следующем:
   - массовые митинги горожан, недовольных нарушением их привычного образа жизни или считающих проект неэффективным;
   - появление публикаций негативного содержания о проекте и его участниках в анонимных телеграм-каналах с дальнейшим тиражированием информации в социальных сетях и СМИ;
   - появление сомнительных журналистских расследований, очерняющих репутацию организаций и физических лиц, участвующих в реализации проекта;
   - обращение местных общественных активистов, сотрудников унитарного предприятия в контрольно-надзорные органы с просьбой провести проверку в отношении объекта инфраструктуры.

   Важно понимать, что ИКР в процессе реализации проекта меняются.
   Есть разные факторы, которые могут привести к срабатыванию ИКР, – универсальные (в частности, инструменты возврата инвестиций инвестору, отношение общей стоимости проекта к прибыли концессионера, наличие или отсутствие конкурентов при проведении конкурса) и специфичные (в частности, размер тарифа и планы по его увеличению/индексации, сохранение или сокращение социальных льгот, строительство трамвайных путей мешает проезду легкового автомобильного транспорта, расширение дорожного пространства для строительства трамвайных путей происходит за счёт сокращения улично-дорожной сети, парковочной зоны).

   Отсутствие грамотно выстроенной информационной работы может привести к существенным репутационным и финансовым потерям, которые могут выражаться в ухудшении инвестиционной привлекательности проекта или целого региона, срыве сроков строительства, пересмотре условий или расторжении самого соглашения.

   Для того чтобы избежать таких последствий, на начальном этапе реализации проекта рекомендуется:
   - проводить анализ социально-экономического окружения проекта с целью определения и описания факторов, влияющих на появление ИКР;
   - разрабатывать стратегию информационного сопровождения, которая должна включать целевые показатели, медиаплан, определение характера и содержания ключевых сообщений, сценарии работы с ИКР на протяжении всего жизненного цикла;

- делать оценку юридических документов с целью выявления потенциально опасных формулировок, а также способов минимизации риска неправильной интерпретации;
- закреплять обязательства сторон по предотвращению и смягчению ИКР в КС и СГЧП, а также регулировать последствия наступления ИКР.

Есть и иные аспекты, которые следует учитывать при подготовке проекта. В частности, как указывает Евгений Васильев, трамвайные пути зачастую не зарегистрированы в качестве объекта недвижимости. Такая регистрация требуется для реализации концессионного проекта, при этом процесс регистрации является достаточно длительным. Указанный нюанс также следует учитывать при планировании трамвайного проекта.

9. ЗАКОНОПРОЕКТ

В исследовании было указано на несколько обстоятельств, которые затрудняют реализацию концессионных и СГЧП-проектов в трамвайной сфере.

Для разрешения отдельных спорных вопросов был разработан законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка заключения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнёрстве, соглашения о муниципально-частном партнёрстве в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (далее – законопроект). Одна из редакций законопроекта размещена на сайте regulation.gov.ru, ID проекта 01/05/03-19/00088997.

Согласно последней редакции законопроекта предлагается внести, в частности, следующие изменения в действующее регулирование:

- Установить, что при заключении КС и СГЧП не требуется проводить дублирующие процедуры по законодательству о перевозках для того, чтобы осуществлять перевозку по маршрутам, предусмотренным в КС и СГЧП.
- Предусмотреть, что самостоятельной стороной муниципальных КС, СГЧП по трамвайным проектам также может выступать субъект РФ, в границах территории которого находится объект соглашения, если перевозка будет осуществляться по регулируемым тарифам, и полномочия по регулированию тарифов не переданы на муниципальный уровень.
- Установить, что КС могут заключаться в отношении трамвайных объектов, которые на момент заключения КС находятся на праве хозяйственного ведения у унитарных предприятий. При этом право хозяйственного ведения будет прекращаться с момента передачи объекта соглашения концессионеру. Также предлагается предусмотреть полномочие собственника имущества унитарного предприятия принимать решение об изъятии имущества, закреплённого за унитарным предприятием, если в отношении такого имущества принято решение о заключении концессионного соглашения.
- Указать, что субъекты РФ обладают полномочиями на организацию и осуществление инвестиционных проектов, направленных на развитие транспортной инфраструктуры муниципальных образований.

Представляется, что указанные поправки позволят хотя бы частично снять ограничения, установленные действующим законодательством, и стимулировать более активную реализацию инвестиционных трамвайных проектов.

10. ПРИМЕРНАЯ ДОРОЖНАЯ КАРТА ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА ПО РАЗВИТИЮ ТРАМВАЙНОЙ СЕТИ[107]

НАИМЕНОВАНИЕ (ЦЕЛЬ) ЭТАПА	СОДЕРЖАНИЕ ЭТАПА	ОТВЕТСТВЕННЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬ
1. Предварительный анализ целесообразности и возможности реализации проекта	• исследование пассажиропотока, включая прогноз пассажиропотока, подвижности населения; • определение вариантов трассировки, разработка плана трассы трамвайных линий; • оценка технического состояния существующей инфраструктуры (если применимо); • подготовка примерного перечня объектов, основных технико-экономических параметров объектов, составление перечня пересечений, примыканий; • определение примерного объёма инвестиций, примерных операционных затрат; • анализ документов стратегического планирования, анализ возможности предоставления бюджетных средств для реализации проекта.	Уполномоченные органы власти/потенциальные инвесторы
2. Разработка базовой концепции проекта	• разработка технической модели проекта – определение с учётом требований законодательства, включая экологическое, с учётом необходимости обеспечить максимальную скорость движения трамваев основных технических решений по проекту (требования к подвижному составу, путям, депо и т.д.), формирование технико-экономических параметров объекта соглашения, технического задания на разработку проектной документации; • формирование требований к эксплуатации; • разработка финансовой модели проекта – определение объёмов и условий финансирования проекта, оценка стоимости реализации проекта, включая затраты на проектирование, строительство объектов и закупку подвижного состава, оборудования, операционныхрасходов по содержанию и обслуживанию, прочих расходов, в том числе налоговых; • разработка юридической модели проекта – подготовка организационно-правовой схемы, включая ключевые условия будущего соглашения (в том числе условия, обеспечивающие окупаемость инвестиций, необходимые гарантии публичной стороны), и подготовка правовых позиций по наиболее сложным проектным вопросам; • определение перечня нормативно-правовых актов, необходимых для принятия, в которые необходимо внести изменения для реализации проекта; • градостроительный анализ вовлекаемых в проект земельных участков; • подготовка матрицы проектных рисков, в том числе выработка способов минимизации рисков.	Уполномоченные органы власти/потенциальные инвесторы

НАИМЕНОВАНИЕ (ЦЕЛЬ) ЭТАПА	СОДЕРЖАНИЕ ЭТАПА	ОТВЕТСТВЕННЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬ
3. Создание условий для реализации проекта (одновременно с этапом № 2)	• разработка и утверждение поправок в документы территориального планирования (при необходимости); • разработка и утверждение поправок в документы стратегического планирования (при необходимости); • разработка и утверждение поправок в иные нормативно-правовые акты, в том числе и акты о бюджете (при необходимости); • разработка и утверждение документации по планировке территории (при необходимости, может осуществляться после заключения соглашения по проекту); • получение технических условий от монополистов (может осуществляться после заключения соглашения по проекту); • формирование передаваемого инвестору имущества, освобождение его от прав хозяйственного ведения, иных обременений; • изъятие и подготовка земельных участков (может осуществляться после заключения соглашения по проекту); • отдельные мероприятия по подготовке территории (могут осуществляться после заключения соглашения по проекту); • проведение роуд-шоу проекта (презентации) для потенциальных инвесторов, строителей, поставщиков подвижного состава и операторов; • управление общественным мнением (опросы, подготовка, публичные обсуждения).	Уполномоченные органы власти
4. Заключение соглашения по проекту	• подготовка проекта соглашения; • подготовка иной документации для выбора инвестора – в том числе решение о заключении соглашения, документации для торгов (если применимо); • отбор инвестора, включая переговоры с уполномоченными органами власти; • заключение соглашения.	Уполномоченные органы власти/потенциальные инвесторы

[1] Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации».

[2] http://www.kremlin.ru/events/president/news/55679

[3] http://www.rzd-partner.ru/logistics/news/sebestoimost-perevozki-odnogo-passazhira-v-tramvae-na-40-nizhe-chem-v-avtobuse/?fbclid=IwAR2c6yqzigzo7KzLMLN2sJ_91NQJl3Gn6UeHSYxR7uR-UfVEGXVhvqS2rvI

[4] Так, например, в проекте «Создание, реконструкция и эксплуатация трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга», концессионное соглашение по которому заключено в 2016 году, концессионер обязан обеспечить финансирование создания и реконструкции трамвайной системы в размере не менее 8 941 979 010 рублей в ценах 2015 г. (п. 2.2.5 Приложения № 1 к конкурсной документации по проведению открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга).

В проекте «Создание и использование (эксплуатация) трамвайной сети по маршруту станция метро «Купчино» – пос. Шушары – Славянка на территории Санкт-Петербурга», конкурс на право заключения концессионного соглашения по которому прошёл в 2018 году, концессионер обязан обеспечить финансирование создания трамвайной системы в размере не менее 25,9 миллиарда рублей (п. 1.1.7 Приложения № 1 к конкурсной документации по проведению открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения о создании и использовании (эксплуатации) трамвайной сети по маршруту станция метро «Купчино» – пос. Шушары – Славянка на территории Санкт-Петербурга).

[5] https://www.mintrans.ru/documents/8/9613

[6] Анализ рынка трамваев в России в 2014-2018 гг., прогноз на 2019-2023 гг. BusinesStat. С. 26 (далее – BusinesStat 2018).

[7] Постановление администрации города Комсомольска-на-Амуре Хабаровского края от 06.11.2018 № 2438-па «О прекращении хозяйственной деятельности муниципального унитарного предприятия «Трамвайное управление» (Вокзальная ул., 24) и осуществлении мер по его ликвидации».

[8] BusinesStat 2018. С. 26.

[9] BusinesStat 2018. С. 26.

[10] BusinesStat 2018. С. 27.

Анализ рынка трамваев в России в 2012-2016 гг., прогноз на 2017-2021 гг. BusinesStat. С. 26 (далее – BusinesStat 2016).

[11] Транспорт в России. 2018: Стат. сб./Росстат. – М., 2018. С. 32.

[12] BusinesStat 2018. С. 27.

[13] http://www.cheremushki19.ru/transport.html

[14] BusinesStat 2018. С. 34.

[15] BusinesStat 2018. С. 27.

[16] Распоряжение Правительства РФ от 17.08.2017 № 1756-р «Об утверждении Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации на период до 2030 года».

[17] Таблица 84 Приложения № 33 к Федеральному закону от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

[18] BusinesStat 2016. С. 27.

[19] BusinesStat 2018. С. 27.

[20] BusinesStat 2018. С. 30.

[21] BusinesStat 2018. С. 30.

[22] BusinesStat 2018. С. 34.

[23] BusinesStat 2016. С. 31.

[24] Knowledge brief Light Rail: a tool to serve customers and cities. UITP. https://www.uitp.org/sites/default/files/LRT_Knowledge%20Brief_LQ.pdf

[25] Ч. 1 ст. 3 Закона о перевозках.

[26] BusinesStat 2018. С. 21.

[27] Пп. 12 п. 2 ст. 26.3 Закона о субъектах РФ.

[28] За исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

[29] Ч. 4 ст. 9 ГрК РФ.

[30] Включает в себя проект планировки территории и проект межевания территории.

[31] П. 1 ч. 1 ст. 26 ГрК РФ. Подготовка документации по планировке территории является обязательной, если планируются строительство, реконструкция линейного объекта (за исключением случая, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов) (п. 5 ч. 3 ст. 41 ГрК РФ).

[32] Ч. 5 ст. 9 ГрК РФ.

[33] Ч. 7 ст. 26 ГрК РФ.

[34] Поправки введены Федеральным законом от 31.12.2017 № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[35] Ст. 13.2 ГрК РФ.

[36] П. 27 ст. 1 ГрК РФ. Требования к разработке таких программ установлены в Постановлении Правительства РФ от 25.12.2015 № 1440 «Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов».

[37] П. 27 ч. 1 ст. 3 Закона о перевозках.

[38] Ч. 4 ст. 2 Закона о перевозках. См., например, Постановление Правительства Московской области от 06.02.2018 № 73/5 «Об утверждении Порядка подготовки документа планирования регулярных перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Московской области».

[39] Распоряжение Минтранса России от 31.01.2017 № НА-19-р «Об утверждении социального стандарта транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

[40] https://дом.рф/development/urban/printsipy-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/?fbclid=IwAR1UnMNe9kyUeQW9W_JYkTIxnXX75F_AzqqHD1FXmkTgIknY1NdPtJPFBds

[41] Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения».

[42] П.п. 3, 4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[43] http://www.transport.mos.ru/#!/page/news/?id=22647

http://transport.mos.ru/#!/page/news/?id=26175

[44] П. 4.6 «СП 98.13330.2018. Свод правил. Трамвайные и троллейбусные линии. Актуализированная редакция СНиП 2.05.09-90» (утв. Приказом Минстроя России от 20.11.2018 № 735/пр) (далее – СП 2018).

[45] П. 4.7 СП 2018.

[46] П. 4.7 СП 2018.

[47] Knowledge brief Light Rail: a tool to serve customers and cities. UITP. https://www.uitp.org/sites/default/files/LRT_Knowledge%20Brief_LQ.pdf

[48] П. 3.36 СП 2018.

[49] https://web.archive.org/web/20081013161641/http://www.uitp.org/Public-Transport/light-rail/index.cfm

[50] https://alatransit.kz/sites/default/files/vidy_nazemnogo_elektricheskogo_obshchestvennogo_transporta-_mohamed_mezgani-msot_i_eduard_pokrovskiy-mosgortrans.pdf

[51] http://ukvz.ru/o_kompanii.html

[52] Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

[53] Указанные требования предусмотрены в Постановлении Правительства РФ от 17.07.2015 № 719 «О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации». Требования предъявляются следующие – наличие у юридического лица – налогового резидента стран – членов ЕАЭС прав на конструкторскую и технологическую документацию в объёме, достаточном для производства, модернизации и развития соответствующей продукции, на срок не менее 5 лет; наличие на территории одной из стран – членов ЕАЭС – сервисного центра, уполномоченного осуществлять ремонт, послепродажное и гарантийное обслуживание продукции; осуществление на территории РФ определённых операций при создании товара.

[54] Федеральный закон от 03.07.2016 № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц».

[55] BusinesStat 2018. С. 22.

[56] П. 4 Пр-754 (перечень поручений по итогам встречи с представителями общественности для обсуждения хода реализации национального проекта «Жильё и городская среда», состоявшейся 12.02.2019).

[57] Постановление Правительства РФ от 19.08.2016 № 817 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета производителям городского наземного электрического транспорта».

[58] П. 24 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

[59] Например, нерегулируемые тарифы при перевозке трамваем применялись в Комсомольске-на-Амуре (см. Постановление администрации города Комсомольска-на-Амуре Хабаровского края от 27.09.2016 № 2477-па «Об утверждении документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования в муниципальном образовании городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре», сведения на сайте https://www.kmscity.ru/city/economy/transport по состоянию на 01.04.2018).

[60] Ч. 5 ст. 19 Закона о перевозках.

[61] Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2018 № 213-р «О внесении изменений в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), утв. распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р».

[62] Особые обстоятельства – это обстоятельства, не зависящие от частной стороны, негативно влияющие на реализацию проекта. В случае наступления таких обстоятельств инвестору могут быть компенсированы потери или изменены отдельные сроки по проекту (если это допускается законодательством).

[63] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

[64] Например, Закон Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

[65] Определение Верховного суда РФ от 01.07.2015 № 5-АПГ15-23.

[66] Ст. 40 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

[67] Положение городского электрического транспорта в России / С.С. Закиров, В.А. Матросов, Е.В. Матвеева // Вестник Института проблем естественных монополий: техника железных дорог. 2016. № 4. С. 12-17.

[68] Постановление АС Уральского округа от 26.04.2017 № Ф09-1530/17 по делу № А71-11746/2015, Постановление АС Западно-Сибирского округа от 21.05.2015 № Ф04-18668/2015 по делу № А27-10314/2014.

[69] Нерегулируемые тарифы по всем автобусным маршрутам в Саратове – постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 29.01.2019 № 73 «Об утверждении документа планирования регулярных перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории муниципального образования «Город Саратов» на 2019 год», нерегулируемые тарифы в перевозках автомобильным транспортом в Перми – постановление администрации города Перми от 22.03.2017 № 210 «Об утверждении документа планирования регулярных перевозок по муниципальным маршрутам города Перми».

[70] Ч. 1 ст. 20 Закона о перевозках.

[71] См., например, Постановление правительства Тульской области от 22.12.2016 № 608 «О предоставлении отдельным категориям граждан льготы на проезд при осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Тульской области», постановление Правительства Саратовской области от 10.05.2017 № 230-П «О порядке согласования размеров компенсации из областного бюджета недополученных доходов, связанных с предоставлением льгот на проезд отдельным категориям граждан при осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам».

[72] Постановление администрации города Челябинска от 07.02.2017 № 50-п «Об утверждении порядка предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с осуществлением мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по проезду по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по регулируемому и нерегулируемому тарифу».

[73] Ч. 1 ст. 15 Закона о перевозках.

[74] Закон Омской области от 27.11.2015 № 1824-ОЗ«Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в муниципальном и межмуниципальном сообщении, водным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Омской области».

[75] Закон Пермского края от 17.10.2006 № 20-КЗ «О передаче органам местного самоуправления Пермского края государственных полномочий по регулированию тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом на муниципальных маршрутах регулярных перевозок».

[76] Закон Московской области от 27.12.2005 № 268/2005-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области», Постановление Правительства Московской области от 06.11.2018 № 802/39 «Об утверждении регулируемых тарифов на перевозку пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, по смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, в случае если начальные остановочные пункты расположены в границах Московской области», Приказ службы по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области от 27.11.2018 № 83-01н/18 «О тарифах на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в Калининграде».

[77] П. 17 ч. 1 ст. 3 Закона о перевозках.

[78] Постановление Правительства Саратовской области от 31.01.2013 № 42-П «О предоставлении из областного бюджета субсидий на возмещение недополученных доходов, возникающих от организации пассажирских перевозок предприятиями транспортного комплекса».

[79] Приказ Минтранса России от 08.12.2017 № 513 «О Порядке определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

[80] Если контрактом предусмотрено, что приобретение, установка и эксплуатация и (или) оплата услуг оператора системы безналичной оплаты проезда такого оборудования осуществляются за счёт подрядчика (перевозчика).

[81] Независящие от инвестора обстоятельства, наступление которых препятствует своевременному и полному исполнению инвестором обязательств по соглашению и (или) повлекло или повлечёт дополнительные расходы и (или) недополученные доходы инвестора.

[82] П. 1 ст. 139 БК РФ.

[83] Отметим, что в силу ч. 4 ст. 3 Закона о концессиях объект концессионного соглашения, подлежащий реконструкции, на момент его передачи концедентом концессионеру должен быть свободным от прав третьих лиц.

По вопросу субсидиарной ответственности см., например, Постановление АС Волго-Вятского округа от 04.12.2018 по делу № А43-16861/2016 (Определением Верховного суда РФ от 27.03.2019 № 301-ЭС19-2131 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда РФ).

[84] Так, в силу ч. 2 ст. 41 Закона о концессиях при определении размера концессионной платы, выплачиваемой в бюджет, могут быть учтены не исполненные на момент принятия решения о заключении концессионного соглашения долговые денежные обязательства государственных и (или) муниципальных предприятий, имущество которых передаётся в рамках концессионного соглашения.

[85] Несмотря на положения п. 3 ст. 299 Гражданского кодекса РФ, согласно которым право хозяйственного ведения прекращается в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия по решению собственника, судебная практика по возможности изъятия в основном негативная.

[86] Например, Постановление Президиума ВАС РФ от 18.11.2008 № 10984/08 по делу № А79-7776/2007, Постановление АС Поволжского округа от 27.02.2017 № Ф06-18009/2017 по делу № А57-7249/2016 (Определением Верховного суда РФ от 03.07.2017 № 306-ЭС17-7641 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства) – в решениях отмечается, что в силу п. 3 ст. 18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» предприятие вправе распоряжаться своим имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом.

См. также п. 5 Постановления Пленума Верховного суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» – поскольку в федеральном законе не предусмотрено иное, собственник, передав во владение унитарному предприятию имущество, не вправе распоряжаться таким имуществом независимо от наличия или отсутствия согласия такого предприятия.

[87] П. 2 ст. 72 БК РФ.

[88] По договору финансовой аренды (договору лизинга) арендодатель обязуется приобрести в собственность указанное арендатором имущество у определённого им продавца и предоставить арендатору это имущество за плату во временное владение и пользование. Договором финансовой аренды может быть предусмотрено, что выбор продавца и приобретаемого имущества осуществляется арендодателем (ст. 665 Гражданского кодекса РФ).

[89] http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0842200002116000157

[90] http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0162300000816000646

[91] Муниципальный контракт от 31.01.2018 (заключённый на срок до 31.12.2022) на поставку в Волгоград 10 трамвайных вагонов скоростных, одиночных четырёхосных с двусторонним расположением дверей и кабиной управления в голове поезда, расторгнут 19.06.2018:

http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0129200005317004916

[92] Согласно Письму ФАС России от 14.07.2014 № АД/28082/14 «О правомерности заключения долгосрочных контрактов финансовой аренды (лизинга)» заказчик вправе заключать государственные (муниципальные) контракты, предметом которых является финансовая аренда (лизинг), на срок, превышающий срок действия утверждённых лимитов бюджетных средств, в случае заключения контрактов для федеральных нужд – с учётом условий, указанных в Постановлении Правительства РФ от 26.11.2013 № 1071, для региональных и муниципальных нужд – согласно соответствующему регулированию субъекта РФ/муниципального образования.

[93] В силу Письма Минфина России от 11.03.2015 № 02-02-04/12917 «О применении отдельных положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ» нормы п. 3 ст. 72 БК РФ, предусматривающие возможность заключения государственных (муниципальных) контрактов на срок, превышающий сроки действия лимитов бюджетных обязательств, распространяются только на договоры закупки товаров, работ, услуг, а не договоры аренды, лизинга.

[94] http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31603958118

[95] П.п. д) и з) Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».

[96] Письмо Минфина России от 10.11.2017 № 24-03-07/74368.

[97] Применительно к унитарным предприятиям КЖЦ не будет являться государственным (муниципальным) контрактом, поскольку унитарные предприятия не относятся к государственным (муниципальным заказчикам). Однако большая часть положений Закона о контрактной системе будет распространяться и на КЖЦ, заключённый с унитарным предприятием.

[98] Офсетный контракт может быть отнесён к контрактам, предусматривающим встречные обязательства, не связанные с предметом их исполнения.

[99] Письмо Минфина России от 10.02.2015 № 02-02-04/5478.

[100] П. 3 ст. 72 БК РФ.

[101] http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/view/common-info.html?regNumber=0173200001417000497; http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173200001418000743

[102] Например, по п. 7.9 государственного контракта от 30.10.2018 на поставку лекарственных препаратов, предусматривающего встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора на территории города Москвы, заказчик вправе полностью или частично отказаться от закупки какого-либо лекарственного препарата в случае, в частности, выбытия лекарственного препарата, включённого в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, из этого перечня, при уменьшении ранее доведённых до заказчика лимитов бюджетных обязательств, при прекращении закупки лекарственного препарата за счёт средств бюджета города Москвы.

[103] https://www.fontanka.ru/2018/08/13/082

[104] Пп. 29 п. 1 ст. 26.3 Закона о субъектах РФ.

[105] Юридический справочник застройщика / под ред. Д.С. Некрестьянова. 4-я ред. 2019.

[106] https://www.torgi.gov.ru/restricted/notification/notificationView.html?notificationId=11563234&lotId=11563696&prevPageN=5

[107] Дорожная карта является примерной, в зависимости от тех или иных параметров проекта некоторые действия могут выполняться на других этапах/не выполняться вовсе. Сроки реализации мероприятий не включены, поскольку они могут сильно различаться в зависимости от проекта.

Признанный лидер в сфере ГЧП среди российских юридических фирм

The LEGAL 500 EMEA LEADING FIRM

IFLR 1000

RANKED IN CHAMBERS EUROPE LEADING FIRM

PRAVO RU 300

KACHKIN & PARTNERS LLC TOP LISTED IN Best Lawyers® INTERNATIONAL

Качкин и Партнеры

адвокатское бюро

Россия, 191014, Санкт-Петербург
Бизнес-центр "Орлов", Парадная ул., д. 7, офис 22
тел.: +7 (812) 602 0225 **факс**: +7 (812) 602 0226 **e-mail**: info@kachkin.ru **www**.kachkin.ru