

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего
образования «Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Прикладная экономика»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент, начальник управления
Министерство экономического
развития Челябинской области

_____ Е.А. Раевская
_____ 2019 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой,
д.э.н., доцент

_____ Т.А. Худякова
_____ 2019 г.

Применение механизмов государственно-частного партнёрства
для создания инфраструктуры на примере модернизации
транспортной системы г. Челябинска

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ
ЮУрГУ – 38.04.01.2019.99.ПЗ ВКР

Руководитель работы,
д.т.н., профессор

_____ Е.В. Гусев
_____ 2019 г.

Автор работы,
студент группы ЭУ-238

_____ И.Р. Шариев
_____ 2019 г.

Нормоконтролер,
ст. преподаватель

_____ М.Г. Трубеева
_____ 2019 г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

Шариев И.Р. Применение механизмов государственно-частного партнерства для создания инфраструктуры на примере модернизации транспортной системы г. Челябинска. – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ 238, ПЭ, 2019, 101 с., 13 ил., 15 табл., библиогр. список – 101 наим., 2 приложения, 14 л. раздаточного материала ф. А4.

Масштабные задачи по развитию инфраструктуры требуют активного взаимодействия государственных органов власти с частным бизнесом и использования наиболее эффективных инвестиционных механизмов, в том числе на региональном уровне. Общественный транспорт играет одну из ключевых ролей в развитии крупного населенного пункта. Успешная практика регионов России в части применения механизма государственно-частного партнерства позволяет утверждать, что повышение инвестиционной привлекательности транспортной отрасли, обеспечение необходимого притока капитала для достижения прогнозируемых количественных и качественных показателей ее работы можно достичь заключением долгосрочного соглашения между публичным и частным партнерами.

В данной выпускной квалификационной работе разработаны рекомендации к методике оценки экономической целесообразности внедрения механизма государственно-частного партнерства при реализации инвестиционного проекта в сфере инфраструктуры. Разработан проект модернизации транспортной системы города Челябинска и проведен анализ целесообразности применения механизма государственно-частного партнерства с учетом разработанных рекомендаций к действующей методике.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	8
1.1 Экономическая сущность и анализ форм государственно-частного партнерства	8
1.2 Значение инфраструктуры для социально-экономического развития региона	22
1.3 Особенности подготовки концепции инфраструктурного инвестиционного проекта и анализ методов оценки его экономической целесообразности	29
2 ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ	44
2.1 Совершенствование методики оценки экономической целесообразности реализации инвестиционного проекта создания инфраструктуры с использованием механизмов государственно- частного партнерства.....	44
2.2 Анализ действующей транспортной инфраструктуры в городе Челябинске	49
2.3 Концепция проекта модернизации транспортной инфраструктуры города Челябинска (на примере автобусного транспорта).....	56
3 ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА КОМПЛЕКСНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ АВТОБУСНОГО ТРАНСПОРТА).....	68
3.1 Определение возможности реализации инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска через механизм государственно-частного партнерства.....	68

3.2 Финансово-экономические показатели инвестиционного проекта комплексной модернизации транспортной системы города Челябинска.....	73
3.3 Анализ целесообразности реализации инвестиционного проекта.....	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	86
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	91
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	102
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Анализ экономической сущности государственно-частного партнерства.....	102
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Таблица рисков публичной стороны соглашения по инвестиционному проекту модернизации транспортной системы города Челябинска с применением механизма государственно-частного партнерства.....	110

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Механизм государственно-частного партнерства может стать инструментом для удовлетворения потребностей в инфраструктуре за счет привлечения и использования частного капитала для решения государственных задач в условиях ограниченных бюджетных возможностей. Последовательное использование государственными органами власти принципов государственно-частного партнерства способствует созданию условий для привлечения частных инвесторов в регионы.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в изучении и анализе методов определения экономической целесообразности реализации крупных инвестиционных проектов в инфраструктурной сфере через механизм государственно-частного партнерства.

Задачи работы:

- рассмотреть теоретические аспекты механизма государственно-частного партнерства, проанализировать его формы;
- рассмотреть нормативно-правовую базу исследования;
- выявить актуальные проблемы в методике оценки экономической целесообразности применения механизма государственно-частного партнерства;
- определить структуру типового проекта государственно-частного партнерства;
- провести анализ целесообразности реализации инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска через механизм государственно-частного партнерства.

Объектом исследования стал механизм государственно-частного партнерства как инструмент инфраструктурного развития региона.

Предметом исследования выступает инвестиционный проект модернизации транспортной системы города Челябинска.

Теоретической и методической основой исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблеме применения механизма государственно-частного партнерства, а также деятельность органов исполнительной власти Челябинской области. Информационной базой исследования являлись специализированная научная, справочная и другая литература, внутренние документы Министерства экономического развития Челябинской области отчеты профильных международных и отечественных организаций, данные СМИ, материалы международных научно-практических конференций и семинаров, информационные данные сети интернет.

Практическая значимость работы заключается в том, что материалы данной квалификационной работы могут применяться на практике органами исполнительной власти при реализации крупных инвестиционных проектов с привлечением частного капитала.

Результаты работы будут способствовать улучшению информативности специалистов профильных ведомств и заинтересованных организаций в вопросах применения механизма государственно-частного партнерства.

Структура работы обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трёх разделов и заключения.

Во введении определены актуальность темы, цели и задачи, поставленные в выпускной квалификационной работе, объект и предмет исследования.

В первом разделе рассмотрена нормативно-правовая база исследования, а также экономическая сущность и формы государственно частного партнерства. Были проанализированы методы определения экономической целесообразности реализации инвестиционных проектов через механизм государственно-частного партнерства.

Во втором разделе представлены предложения по совершенствованию методики оценки экономической целесообразности применения механизма государственно-частного партнерства. Проанализирована действующая транспортная инфраструктура города Челябинска, сформирована концепция

инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска с использованием механизма государственно-частного партнерства.

В третьем разделе определена возможность реализации инвестиционного проекта модернизации транспортной инфраструктуры города Челябинска, а также проведена оценка экономической целесообразности реализации проекта.

В заключении сделаны выводы о проделанной работе и подведен итог исследованию.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1 Экономическая сущность и анализ форм государственно-частного партнерства

Механизм государственно-частного партнерства является инструментом для создания современной инфраструктуры. Оно может повысить эффективность и устойчивость предоставления общественных услуг, таких как водоснабжение, энергетика, транспорт, телекоммуникации, здравоохранение и образование. Такая форма взаимодействия способствует лучшему распределению рисков инфраструктурного проекта между публичной и частной сторонами, является способом привлечения частного капитала в создание инфраструктурных объектов, обеспечивает управление имуществом более эффективным способом, которое принадлежит государственным или муниципальным органам власти, а также влияет на уровень качества социально значимых услуг, оказываемых на базе этих объектов. В отличие от механизма заключения прямого государственного контракта на поставку товаров или выполнение работ, частная сторона участвует не только на стадиях проектирования, строительства или реконструкции инфраструктурного объекта, но также принимает участие в процессе финансирования и эксплуатации объекта инфраструктуры.

С точки зрения экономики целью такого партнерства между государством и бизнесом является стимулирование притока частного капитала в производство товаров, работ или услуг, которые обеспечиваются за счет средств бюджетов разных уровней публично-правовых образований. Кроме того, происходит снижение доли государства в экономическом обороте, так как обозначенные задачи более эффективно реализуются частной стороной [30].

Кроме общего законодательства, в том числе Конституции Российской Федерации (РФ), Гражданского и Бюджетного кодексов РФ, государственно-частное партнерство регулируется специальным законодательством.

Оно состоит из Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (115-ФЗ), Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (224-ФЗ) и других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также нормативных правовых актов субъектов РФ.

Для понимания экономической сущности государственно-частного партнерства необходимо выделить его характерные особенности, сложившиеся в практике применения этого механизма и отраженные в законодательстве. По статистике в среднем концессионные соглашения на территории Российской Федерации заключаются сроком на 13 лет, что говорит о долгосрочном характере взаимодействия сторон на основе государственно-частного партнерства [100]. Такой долгосрочный характер реализации проектов в сфере государственно-частного партнерства складывается из требования возврата частных инвестиций и капитально-строительного характера таких проектов.

Привлечение частной стороны не только к созданию инфраструктурного объекта, но и к его функциональной эксплуатации и техническому обслуживанию обеспечивает распределение ответственности и рисков между партнерами соглашения [39].

Обязательное финансирование проектирования и строительства инфраструктурного объекта частным инвестором является главным отличием государственно-частного партнерства от прямого государственного контракта. При этом сторона, представляющая государство, имеет право компенсировать часть затрат, которые были осуществлены при создании инфраструктурного объекта. Кроме того, публичная сторона вправе обеспечивать полное или частичное финансирование затрат, возникающих на этапе функциональной эксплуатации и технического обслуживания объекта соглашения. Также, следует

отметить, что законодательство предусматривает имущественное участие публичной стороны.

В международной экономике термин государственно-частного партнерства известен как *public private partnership*. Таким образом, в Российской практике используется дословный перевод данного понятия. Механизм государственно-частного партнерства для строительства и эксплуатации инфраструктурных проектов в международной практике применяется с конца XIX века, можно отметить многолетний международный опыт данного экономического инструмента.

При анализе отечественной и зарубежной научной литературы, нормативно-правовой базы, периодических изданий и аналитических статей профильных организаций можно выделить несколько подходов к определению государственно-частного партнерства, анализ определений представлен в приложении А.

Так, отечественные авторы В. А. Фильченков и М. А. Дерябина подходят к определению государственно-частное партнёрства через одну из форм создания инфраструктурного объекта в рамках действующих условий экономического развития страны [41]. В рамках этого подхода определяют государственно-частное партнерство и в международных источниках, например в таком как Зеленая книга по развитию государственно-частного партнерства в странах Европейского экономического сообщества [100].

Совпадают мнения авторов в подходе, согласно которому государственно-частное партнерство применяется для более эффективного выполнения государством своих социально-экономических обязательств, однако при таком подходе расходятся мнения о том, чем именно считать такое партнерство. Согласно 224-ФЗ, а также мнению В. Г. Варнавского и З. Т. Есбергеновой государственно-частное партнерство является соглашением или формой взаимодействия, но М. В. Вилисов определяет государственно-частное партнерство через правовой институт, а О. С. Белокрылова и М. А. Новоселова

выделяют государственно-частное партнерство в систему правовых, экономических и социальных институтов [30]. Под институтом в данном случае понимается совокупность сгруппированных правовых норм и экономических инструментов в единый блок. Он находится в отрасли экономики и права и регулирует разновидность общественных отношений, входящих в предмет урегулирования этой отрасли [74].

Кроме того, следует отметить, что государственно-частное партнерство определяют и как инструмент государственного регулирования экономики. В этом случае государственно-частное партнерство является одним из методов государственного регулирования экономики через создание материальных или финансовых стимулов, которые смогут влиять на поведение и экономические интересы субъектов хозяйствования. То есть через соглашения о партнёрстве с частным бизнесом создавать экономические условия, побуждающие субъектов рынка решать те или иные задачи в соответствии с общегосударственными интересами и действовать в направлении, необходимом для общества [32].

Также государственно-частное партнерство определяют с точки зрения внедрения инноваций, М. Булт-Спиринг выделил несколько подходов к определению государственно-частного партнерства и одним из них является подход, согласно которому государственно-частное партнерство является формой передачи компетенций от частного сектора публичному [42].

Таким образом, можно выделить следующие основные подходы к определению понятия государственно-частного партнёрства:

- форма создания инфраструктурного объекта;
- система экономических и правовых институтов;
- форма внедрения инноваций в государственный сектор;
- инструмент государственного регулирования экономики.

При анализе определений были выявлены такие важные черты государственно-частного партнерства как стремление наиболее эффективного использования экономических ресурсов каждой из сторон соглашения,

распределение рисков и выгод на основе заключенного соглашения, внедрение инноваций в государственный сектор экономики, привлечение внебюджетных средств при реализации социальных функций государства, создание новых рынков для участия частного капитала, а также снижение присутствия государства в экономике.

На основе проведенного анализа определим соглашение о государственно-частном партнерстве как экономические отношения, между публичной и частной стороной осуществляемые посредством заключения соглашения на определенный срок на конкурентной основе для финансирования, строительства, модернизации, управления и эксплуатации объекта инфраструктуры, при котором все стороны соглашения участвуют в распределении рисков и прибыли путем вклада компетенций и ресурсов каждой из сторон.

Основные преимущества использования механизма государственно-частного партнерства по сравнению с прямым государственным заказом для публичной стороны и выгоды частной стороны при такой форме сотрудничества с государством представлены в приложении А.

Среди основных преимуществ государственно-частного партнерства можно выделить возможность определения наиболее выгодного для всех сторон соглашения механизма платежей, в отличие от законодательства о закупках, бюджетные средства выделяются не единым платежом, а распределяются на время реализации всего проекта и могут выплачиваться за счет генерирования дохода от реализации проекта. При структурировании проекта государственно-частного партнерства может наблюдаться противоречие между социальной направленностью проекта и финансовыми целями проекта. Проектам, реализуемым через механизм государственно-частного партнерства, необходимо обладать перспективой финансовой прибыли для соответствия интересам частного сектора экономики. Однако при предоставлении социальных услуг рентабельность такой деятельности не является главным показателем эффективности [49].

Участие частного партнера позволяют внедрять инновационные решения и передовые технологий в процессе проектирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры.

Появляется возможность сочетания различных форм финансирования, происходит сокращение расходования бюджетных средств и снижение эксплуатационных затрат при реализации инвестиционных проектов.

По сравнению с бюджетными проектами через государственные контракты, регулируемые Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (44-ФЗ) и Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (223-ФЗ), обеспечивается большая защищенность платежей при реализации проектов на принципах контракта жизненного цикла [100].

В свою очередь при реализации проектов через частную инициативу обеспечивается большая правовая защита инвестиций и условий использования имущества публично-правовых образований по сравнению с договорами аренды, это проекты, в которых возврат инвестиций обеспечивается в первую очередь за счет платежей населения, такие как объекты спортивной инфраструктуры и общественные пространства [100]. Предоставляется возможность разделить коммерческие риски с публичным партнером в проектах, в которых возврат инвестиций обеспечивается за счет потребителей, но при этом сильно зависит от действий или бездействия публичного партнера, например проекты в здравоохранении, зависимые от маршрутизации пациентов, транспортные проекты с высоким риском трафика. Однако необходимо отметить, что перечень рисков при реализации инфраструктурных проектов через механизм государственно-частного партнерства значительно больше, чем через государственный заказ. Также возникает сложность при распределении рисков между участниками соглашения [37].

Кроме того, предоставляется возможность получить софинансирование затрат из бюджета на создание объекта, проекты в которых невозможно в полной мере окупить затраты на создание объекта только за счет потребителей в силу низкого платежеспособного спроса. Среди них можно выделить социальные объекты в населенных пунктах с малой численностью или низкой платежеспособностью населения, объекты жилищно-коммунального хозяйства, в которых нет возможности повысить тариф на услуги.

Проекты государственно-частного партнерства характеризуются более высокой стоимостью капитала, связано это с привлечением кредитных средств, более дорогой предпроектной и конкурсной процедурами, а также хеджированием риска.

Еще одним недостатком такого механизма является асимметричность возможностей государственного и частного партнеров в оценке и прогнозировании проектов. Стороны соглашений имеют возможность использовать недостаток информации другой стороны для извлечения односторонней выгоды [24].

Зачастую публичная сторона инициирует использование механизма государственно-частного партнерства не только из-за демонстрации проектом оптимального соотношения качества предоставления услуги и цены за ту услугу в сравнении с другими механизмами реализации проекта, а потому что такой механизм является наиболее жизнеспособным для публичного сектора экономики в условиях финансовой и организационной ограниченности ресурсов.

Окончательное решение о применении механизма государственно-частного партнерства может быть продиктовано не экономическими, а социальными и политическими мотивами, которые зачастую имеют более значимый вес, чем бюджетные факторы и соотношение качества предоставляемой услуги и цены за эту услугу. Основные характеристики проекта, необходимые для его успешной реализации через механизм государственно-частного партнерства представлены в

приложении А. Таким образом, не каждый инфраструктурный проект может реализовываться через механизм государственно-частного партнерства.

Важным аспектом изучения применения механизма государственно-частного партнерства является определение выбора формы такого партнерства. Различные формы партнерства государства с частным бизнесом отличаются как с точки зрения правовых норм, так и экономического взаимодействия сторон.

Министерство экономического развития Российской Федерации, как уполномоченный орган по развитию государственно-частного партнерства в России, включает в это понятие не только концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве.

А также другие формы взаимодействия частной и публичной сторон в целях реализации инвестиционных проектов.

Согласно рисунку 1 видно, что несмотря на преобладание концессионных соглашений по количеству проектов, почти половина объема частных инвестиций приходится на проекты с признаками государственно-частного партнерства [100].

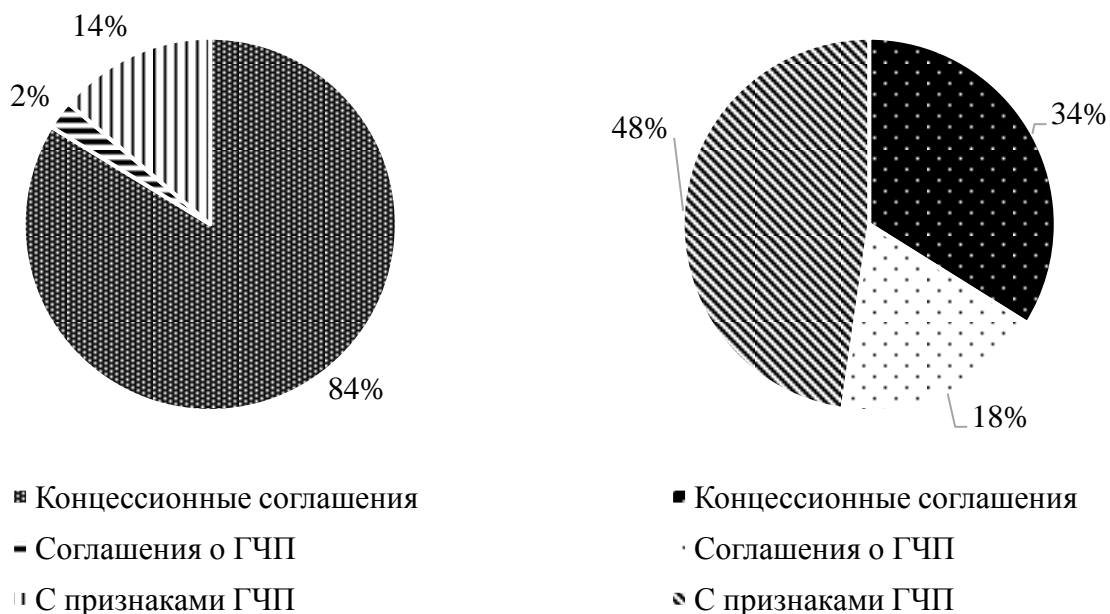


Рисунок 1 – Структура рынка ГЧП по количеству действующих проектов и объему частных инвестиций в РФ на 01.01.2019 года

Согласно выделенных ранее особенностей механизма государственно-частного партнерства к формам такого партнерства относят не только соглашения регулируемые 115-ФЗ и 224-ФЗ.

Основной формой государственно-частного партнерства в России является концессия. На начало 2019 года стадию коммерческого закрытия прошло 2496 инфраструктурных проектов. Объем частных инвестиций в концессионных проектах превышает 619 миллиардов рублей.

Соглашения о государственно-частном партнерстве используются в большей степени для реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере, таких как здравоохранение и образование, на текущий момент заключено 74 соглашения на 432,6 миллиардов рублей, из них частных – 336,1 миллиардов рублей [97].

Также в настоящее время реализуется 410 проектов, которые имеют схожие с государственно-частным партнерством признаки, но при этом структурированы в рамках иных организационно-правовых форм.

В практике работы профильных органов исполнительной власти в формы государственно-частного партнёрства включают также различные механизмы налоговой поддержки, например такой механизм как инвестиционный налоговый вычет. На практике применяются такие альтернативные формы государственно частного партнёрства:

- долгосрочные инвестиционные соглашения и контракты жизненного цикла, заключаемых в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;
- контракты жизненного цикла, в рамках Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- корпоративные формы, при использовании которых основные принципы долгосрочного партнерства зафиксированы в акционерных соглашениях или иных договорах;

- долгосрочные договора аренды публичной собственности, которые подразумевают определенные инвестиционные обязательства арендатора в рамках Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Применение таких форм взаимодействия государства и бизнеса позволяет привлекать частное финансирование в сложные инвестиционные проекты. Основной моделью ГЧП является концессионное соглашение, соглашения о государственно-частном партнерстве и контракты жизненного цикла.

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать или реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [3].

При такой форме право собственности на объект соглашения остается у концедента, а земельный участок предоставляется в рамках единого проектного конкурса. Концессия подразумевает обязательную эксплуатацию объекта соглашения концессионером, но существует возможность объединения нескольких объектов в одном соглашении.

В целом концессионное соглашение в рамках законодательства РФ соответствует международным стандартам для этого механизма в основных параметрах. Данная форма государственно-частного партнерства предусматривает гарантию минимальной доходности, а также компенсацию

затрат частной стороны при возникновении обстоятельств непредвиденного характера.

Согласно 115-ФЗ объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения могут передаваться частной стороне только на основе концессии. Другими возможными объектами инфраструктуры могут выступать автомобильные дороги, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса, метрополитен и другой транспорт общественного назначения, а также объекты, предназначенные для уличного освещения [3].

Соглашение о государственно-частное партнерстве представляет собой сотрудничество публичного и частного партнеров, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [4]. По сравнению с концессионным соглашением, обладает более гибкой конкурсной процедурой.

Данная форма предусматривает распределение проектных рисков между сторонами соглашения. Кроме того, частный партнер обладает правом осуществления технического обслуживания объекта инфраструктуры без эксплуатационных обязательств в отношении объекта соглашения. Предусматривается возможность возникновения права собственности на объект соглашения у частной стороны. Право собственности на объект сохраняется после действия соглашения только в том случае, если совокупные затраты частного партнера на создание объекта составляли больше половины с учетом стоимости переданного имущества при заключении соглашения. Этот факт позволяет предоставлять в залог объект при получении финансирования на реализацию проекта со стороны кредитных организаций.

Однако при такой форме усложнена процедура заключения соглашения, в том числе за счет обязательной экспертизы проекта на сравнительное преимущество и бюджетную эффективность.

Таким образом, использование данного механизма является перспективным в направлениях объектов социальной сферы, если эксплуатация инфраструктурного объекта нецелесообразна частной стороной соглашения и сохранение государственной собственности на объект, а также аэропорты и объекты по обращению с коммунальными отходами.

Контракт жизненного цикла (КЖЦ) представляет собой поставку товаров или строительство объекта через предоставление права пользования объектом, подлежащего закупке, с обязательством по его обслуживанию [12].

Из комплексного толкования норм законодательства следует, что, если контракт предполагает действие на весь период существования объекта, это можно сделать только в рамках КЖЦ. Внесение в другой контракт нескольких видов работ из тех, что должны регулироваться КЖЦ, может повлечь ответственность за нарушение норм о защите конкуренции [12].

Правительство РФ в Постановлении Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения КЖЦ» определило исчерпывающее количество объектов инфраструктуры, которые могут создаваться и обслуживаться с помощью КЖЦ. В перечень вошли объекты транспортной инфраструктуры, а также уникальные объекты капитальной постройки и объекты коммунального хозяйства [12]. Такая форма взаимодействия органов власти и частного бизнеса представляет собой гибкую и простую систему взаимоотношений сторон с минимумом административных процедур.

Таким образом, формы инвестиционных проектов с государственным участием можно схематично представить на рисунке 2.



Рисунок 2 – Инвестиционные проекты с государственным участием через механизм государственно-частного партнерства

Договора аренды с инвестиционными обязательствами также включают в себя признаки государственно-частного партнерства. В рамках такого механизма в аренду могут передаваться любые виды объектов общественной инфраструктуры, использование которых рентабельно без дополнительного финансового участия на этапе эксплуатации со стороны бюджета [8].

Офсетные контракты применяются в рамках инвестиций в создание, модернизацию или освоение промышленного производства на сумму не менее одного миллиарда рублей, однако в рамках строительства и эксплуатации инфраструктурных объектов данная форма не применяется. Также, как и специальный инвестиционный контракт, представляющий собой соглашение между промышленным инвестором и государством, в котором фиксируются обязательства инвестора создать и освоить производство промышленной продукции, а также гарантии стабильности налоговых и регуляторных условий и предоставления мер государственной поддержки.

Перспективной формой сотрудничества для реализации инфраструктурных проектов является корпоративная форма государственно-частного партнерства. Модель предполагает наличие компании-актива и приобретение частным партнером акций в такой компании или совместное создание такой компании публичным и частным партнерами. Возмещение инвестиций происходит за счет распределения дивидендов компании. С экономической точки зрения, эта форма подходит для прибыльных проектов с большим ожидаемым трафиком. Сравнительная таблица различных форм представлена в приложении А.

Если в корпоративной форме государственно-частного партнерства и в контракте жизненного цикла механизм возврата инвестиций определен самой формой сотрудничества, то в концессионных соглашениях и соглашениях о государственно-частном партнёрстве платежный механизм имеет различные формы и выбирается при структурировании проекта в зависимости от различных специфических факторов реализации конкретного инфраструктурного проекта. Механизм влияет на экономическую эффективность реализации проекта.

Механизм возврата инвестиций может быть изменен в зависимости от стадии проекта. На инвестиционной стадии реализации проекта зачастую требуется большее участие со стороны бюджетных средств. На эксплуатационной стадии появляется возможность привлечения дополнительных кредитных средств.

В проектах государственно-частного партнерства применяется три вида платежей, кроме того, финансирование на этапе строительства может включать в себя капитальный грант от публичной частной стороне [97]:

1. Прямой сбор платы за пользование объектом. Частный партнер обеспечивает возврат инвестиций за счет прямого сбора платы за услуги с потребителей и иной коммерческой деятельности. Сбор платы происходит по рыночным ценам или по регулируемым ценам (тарифам) в зависимости от сферы реализуемого проекта.

2. Минимальный гарантированный доход (МГД). Возврат инвестиций обеспечивается за счет прямого сбора платы за услуги с потребителей и иной

коммерческой деятельности при этом предусматривается частичное условное или безусловное участие бюджета.

3. Плата публичной стороны (плата концедента). Возврат вложений инвестора обеспечивается за счет платежей от публичного партнера, включая компенсацию затрат на создание и эксплуатацию, а также обеспечение определенного уровня доходности и обслуживания займа.

В соответствии с законодательством в расходы на создание и эксплуатацию объектов соглашения нельзя включать прямые доходы частной стороны, однако на практике в расходы включаются косвенные доходы инвестора, а именно процентные доходы по акционерному займу. Параметры платежных механизмов определяются в соответствии с входящими данными финансовой модели.

На выбор механизма возврата инвестиций влияют такие факторы как внутренняя норма дохода по проекту, ставка по старшему долгу, характер денежных потоков для государства. Главным критерием при выборе механизма является то, на ком остается риск спроса по проекту.

В проектах с низким платежеспособным спросом необходимо применять механизм платы за доступность и МГД. В свою очередь, в проектах с высоким платежеспособным спросом применяется прямой сбор платы. В правовом поле выплаты осуществляются как плата концедента по концессионному соглашению.

1.2 Значение инфраструктуры для социально-экономического развития региона

Одним из главных условий для развития страны и дальнейшего роста экономики является создание качественной и современной инфраструктуры. Создание устойчивой и надежной инфраструктуры имеет решающее значение для удовлетворения потребностей людей, роста численности, благосостояния, продолжительности и качества жизни населения. Улучшение региональной инфраструктуры привлекает на территорию дополнительные инвестиции и

способствует развитию субъектов предпринимательства, что приводит к росту валового регионального продукта.

Улучшение инфраструктуры привлекает на территорию не только производственный бизнес, но и сопутствующие ему структуры, что приводит к общему социально-экономическому развитию территории. Инвестиции в инфраструктуру признаны в качестве важнейшего фактора экономического развития страны [47].

Для изучения способов реализации инфраструктурных проектов необходимо определить понятие инфраструктуры для целей дальнейшего исследования.

Согласно рекомендациям Всемирного банка объектам инфраструктуры характерны такие черты как длительность создания и эксплуатации объекта. Объекты должны потребляться опосредовано с другими факторами производства, оказывать услуги [94].

Авторы изучающие вопросы, связанные с инфраструктурой, выделяют два вида объектов: производственные и социальные. Производственная инфраструктура создает условия к созданию и транспортировке экономических благ.

Среди таких объектов можно выделить транспортные системы, системы водоснабжения и электроснабжения. Социальная инфраструктура удовлетворяет потребности конечного потребителя, это объекты образования, здравоохранения, культурного назначения, стадионы. Однако некоторые объекты по своим характеристикам могут относиться к обеим типам.

Е. Ф. Никитинская выделяет несколько подходов к определению инфраструктуры, представленных в таблице 1 [64].

Таблица 1 – Подходы к определению термина инфраструктуры

Содержание подхода	Подход к определению	Авторы определения
Совокупность материальных объектов, сооружений	Капитально-строительный подход	К.Р. Макконел [46]
Совокупность отраслей экономики для производства товаров, работ, услуг,	Отраслевой подход	А.И. Кузнецова, С.А. Хейнман [46]

предоставления общественных благ		
Вспомогательная часть экономики по обеспечению функционирования всей экономической системы	Функциональный подход	Э. Бевентер, Й. фон Хампе [51]
Совокупность условий для развития производства	Производственный подход	П. Розенштейн-Родан [42]

В рамках дальнейшего исследования для понимания инфраструктурных проектов из представленных подходов необходимо выделить капитально-строительный и функциональный. В контексте данных подходов определим инфраструктуру как совокупность недвижимого и связанного с ним движимого имущества, состоящего из одного или нескольких отдельных объектов или технологических комплексов, предназначенных для обеспечения деятельности социально-значимых сфер экономики.

Инвестиции в инфраструктуру является приоритетом в области социально-экономического развития до 2030 года. В послании Президента РФ Федеральному собранию на 2018 год было предложено развернуть масштабную программу пространственного развития городов и других населенных пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет [11].

В направлении развития инфраструктуры разработаны многочисленные государственные программы. Разрыв между потребностями в развитии инфраструктуры и способностью обеспечить необходимые для этого инвестиции становится все больше из-за макроэкономических факторов, таких как отток капитала из Российской Федерации, замедление темпов экономического роста.

На основе годовых отчетов Федерального казначейства Российской Федерации по исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов по статьям капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности вложения бюджетной системы в инфраструктуру в 2018 году составили два триллиона рублей в номинальном выражении, доля в ВВП

снизилась на 0,1 процентного пункта и составила 2,1 процента. Несмотря на взятый курс в экономической политике государства на значительное увеличение расходов на инфраструктуру до 2024 года, в бюджете заложено лишь на 240 млрд рублей в год больше, чем инвестировали в 2017-2018 годах [98].

Прогнозный недостаток финансирования на транспортную сферу составляет 60 процентов от совокупного показателя по всем сферам экономики. Что требует внимания в части поиска внебюджетных источников финансирования.

Совокупные вложения в инфраструктуру включая государственные и частные вложения составляли в 2018 году 5,9 % валового внутреннего продукта или пять с половиной триллионов рублей. По оценкам экспертов минимальная дополнительная потребность инфраструктуры в 2019-2020 годах достигнет три триллиона рублей, а для устойчивого развития экономики в целом необходимо порядка шести с половиной триллиона рублей. Пока заложенные в бюджет суммы в течение трех лет не удовлетворяют даже минимальную потребность [98].

По экспертным оценкам Национального центра государственно-частного партнерства с учетом существующих тенденций прогнозный недостаток в финансировании объектов инфраструктуры по сферам в 2019 году представлен на рисунке 3 [98].

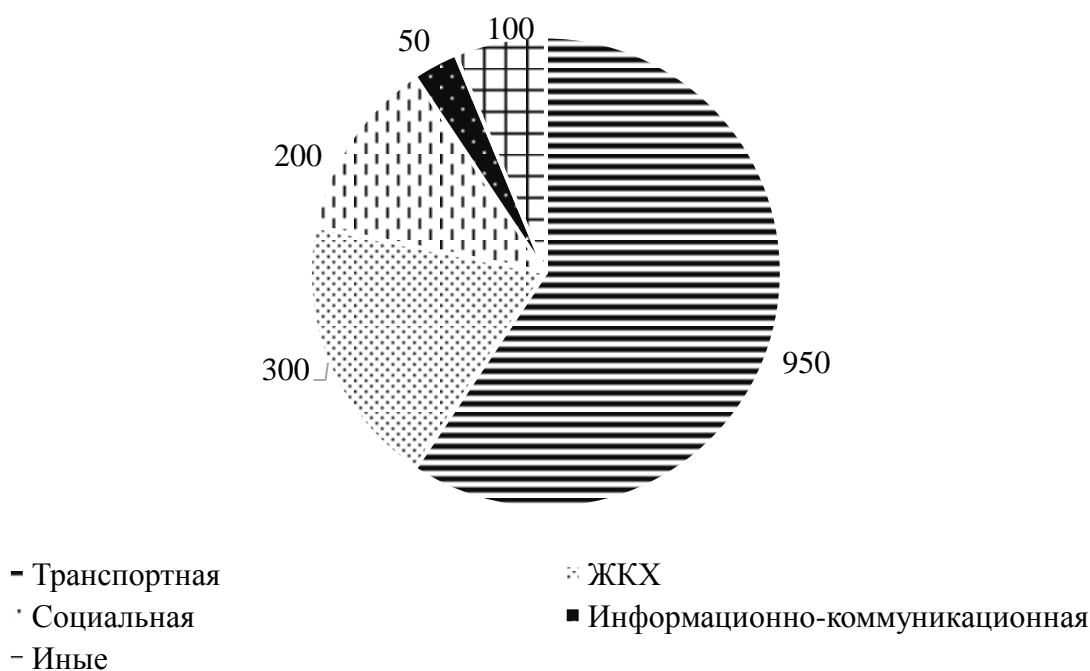


Рисунок 3 – Прогнозный недостаток в финансировании объектов инфраструктуры в РФ в 2019 году, млрд. рублей

Прогнозный недостаток финансирования на транспортную сферу составляет 60 процентов от совокупного показателя по всем сферам экономики. Что требует внимания в части поиска внебюджетных источников финансирования.

Совокупные вложения в инфраструктуру включая государственные и частные вложения составляли в 2018 году 5,9 % валового внутреннего продукта или пять с половиной триллионов рублей. По оценкам экспертов минимальная дополнительная потребность инфраструктуры в 2019-2020 годах достигнет три триллиона рублей, а для устойчивого развития экономики в целом необходимо порядка шести с половиной триллиона рублей. Пока заложенные в бюджет суммы в течение трех лет не удовлетворяют даже минимальную потребность [98].

В Челябинской области приказом Министерства экономического развития Челябинской области от 10 декабря 2018 г. № 260 утвержден перечень инфраструктурных проектов Челябинской области, разработанный в соответствии с проектом «Стратегии социально-экономического развития области до 2035 года» и Стратегией пространственного развития Челябинской области. Перечень содержит 119 проектов стоимостью 191,3 миллиардов рублей [20].

Экономическая оценка инвестиций в инфраструктуру на микроуровне включает в себя определение объема бюджетных инвестиций, социальных эффектов и предполагаемой внутренней нормы прибыли. На макроуровне анализируется влияние инвестиций в инфраструктуру на другие факторы производственной функции [13]. В рамках исследования влияния инвестиций в инфраструктуру в зарубежной литературе отмечается, что улучшение инфраструктуры повышает производительность труда, стимулирует частные инвестиции в основной капитал, а также способствует развитию внутренней и международной торговли.

Исследования ведущих экономистов показывают, что развитие инфраструктуры оказывает прямое и косвенное влияние на экономический рост.

Прямое влияние выражается через классическую теорию Джона Кейнса об эффекте мультипликатора инвестиций. Мультипликатор, выражающий связь между приростом инвестиций и приростом дохода, усиливает воздействие инвестиционного спроса на увеличение доходов. Мультипликационный эффект состоит в том, что увеличение инвестиционного спроса неизбежно сопровождается увеличением спроса на потребительские товары, причем в большей степени, чем спроса на инвестиции. По оценкам консалтингового агентства Moody's нормальное значение мультипликативного эффекта от вложений в инфраструктуру составляет 1,59 [95].

Кроме того, развитие инфраструктуры снижает стоимость факторов производства. Развитие транспортной и энергетической инфраструктур оказывает наибольший эффект на снижение стоимости факторов производства, способствует повышению конкуренции в каждой из отраслей в отдельности, так и способствует диверсификации экономики.

Инфраструктурное развитие обладает косвенным эффектом на рост экономики. Развитие инфраструктуры в качественном аспекте означает использование новейших технологий, которые способствуют повышению экономической эффективности эксплуатации объекта, внедрение новых объектов инфраструктуры, что повышает производительность труда.

Улучшение социальной инфраструктуры в таких отраслях экономики как образование, спорт и здравоохранение, а также коммунальной инфраструктуры способствует повышению показателей жизнедеятельности экономически активного населения. Изменения в транспортной инфраструктуре приводит к повышению мобильности граждан, миграция рабочей силы в районы, где присутствует ее недостаток оказывает косвенный эффект на рост экономики [96].

Инфраструктура транспортной отрасли представляет собой общественно-хозяйственный комплекс экономики, который осуществляет перевозку граждан и грузов. Выделяют пассажирский транспорт и транспорт для перевозки грузов, что составляет единую транспортную систему. Обеспечение перевозки граждан, их

багажа и ручной клади во всех видах транспортного сообщения является главной задачей современной системы пассажирского транспорта. Городской пассажирский транспорт, являясь социально значимым сектором экономики, требует особого внимания с целью решения задач развития экономики региона. Городской пассажирский транспорт входит в состав производственной инфраструктуры города. Функционирование транспортной системы города должно соответствовать устойчивому и эффективному управлению всей инфраструктуры города. Развитие транспортной инфраструктуры обеспечивает повышение качества жизни населения и дальнейшее социально-экономическое развитие региона [53].

Удовлетворение потребностей граждан в услугах транспорта при обеспечении минимальных затрат выступает главной целью развития транспортной инфраструктуры, кроме того, необходимо обеспечение максимальной безопасности пассажиров, комфорта и надежности при осуществлении деятельности перевозчика [34].

Система городского пассажирского транспорта обладает социальной значимостью, которая означает обеспечение доступа к услугам здравоохранения, образования, культурно-развлекательного комплекса, а также повышение скорости передвижения граждан общественным транспортом. Выполнение данных функций определяется состоянием и развитием городской транспортной системы.

В современных условиях рынок услуг городского пассажирского транспорта не является монопольным, он представлен муниципальными пассажирскими транспортными предприятиями и частными перевозчиками, занимающимися предоставлением транспортных услуг. При этом важно муниципальным образованиям различать цели управления муниципальными и коммерческими пассажирскими предприятиями. Работа муниципальных предприятий направлена на оказание услуг для общества, коммерческих - для пассажиров, использующих конкретный маршрут. Первые оперируют критериями эффективности - оценка

качества услуг населением, удовлетворение потребности в перевозках льготных граждан; вторые - частными критериями, имеющими отношение к финансовому результату их деятельности. Ввиду значимых различий между коммерческими и муниципальными предприятиями органу местного самоуправления требуется создать такой механизм, который позволит управлять пассажирскими перевозками города как цельным звеном транспортной системы. Для этого необходимо обеспечить помимо планирования, руководства и организации процессов также контроль качества перевозок.

Следует отметить, что предоставление услуг высокого качества перевозки пассажиров невозможно без достаточного развития транспортной инфраструктуры. Поэтому важным условием качественных пассажирских перевозок следует считать состояние транспортной инфраструктуры. Транспортная инфраструктура делится на две составляющие. Первая состоит из инфраструктуры пассажирского транспорта, включающее в себя автобусные парки и парки электрического транспорта, маршрутную сеть, систему диспетчерского управления пассажирским транспортом, систему электронной оплаты проезда. Вторая - инфраструктуру улично-дорожной сети, элементами которой являются дорожное полотно, прилегающие к улично-дорожной сети объекты дорожного сервиса, например, автозаправочные комплексы, торговые и развлекательные комплексы, дорожная разметка, светофорная сеть, дорожные знаки. Состояние инфраструктуры улично-дорожной сети полностью зависит от объема финансовых средств муниципального образования, выделяемых на ее содержание. В свою очередь, отдельные части инфраструктуры пассажирского транспорта финансируются муниципалитетом, другие за счет инвестиционных средств частных компаний.

Таким образом, инфраструктура общественного транспорта играет важную роль в социально-экономическом развитии населенного пункта.

1.3 Особенности подготовки концепции инфраструктурного инвестиционного проекта и анализ методов оценки его экономической целесообразности

Проект государственно-частного партнёрства представляет собой набор скоординированных действий с конкретными датами начала и окончания, предпринятых для достижения определенных целей, находящихся в сфере ответственности публичной стороны, которые связаны с инфраструктурной услугой, в условиях соблюдения требований по срокам, стоимости и качеству. Проект должен быть привлекательным для одного и более частного инвестора и качественно проработанным для запуска и последующей реализации. Управление проектом государственно-частного партнерства включает в себя подготовку и формализацию отношений между публичной и частной стороной для последующего создания или реконструкции объекта инфраструктуры и оказания услуг [100].

Управление проектами государственно-частного партнерства имеет несколько особенностей, связанных с участием в проекте публичного партнера:

- правовые ограничения (специальное законодательство);
- подотчетность обществу (социальная и политическая значимость результатов проекта);
- использование государственных ресурсов (бюджетные ограничения);
- наличие подтвержденного спроса на результаты проекта.

Подготовку проекта государственно-частного партнерства делят на три этапа.

На первом этапе подготавливается концепция проекта с укрупненными техническими параметрами и затратами, предполагаемая правовая модель и модель возврата инвестиций. На втором этапе разрабатывается технико-экономическое обоснование (ТЭО) с результатами маркетингового, правового и технического анализа, главной составной частью ТЭО проекта является финансовая модель. На третьем этапе рассчитываются критерии эффективности

реализации проекта. Порядок подготовки проекта требует соблюдения контрольных сроков.

В подготовке проекта учувствуют специалисты, которых можно разделить на четыре условные группы по сферам ответственности. Техническая команда отвечает за описание технических условий реализации проекта, финансовый блок активно взаимодействует с юридической командой при определении правовой формы, механизма возврата инвестиций, разработки финансовой модели. Четвертый блок принимает решение о целесообразности реализации проекта, наиболее распространенная практика состоит в создании межведомственных рабочих группах с представителями от каждого блока.

На ряду с выбором правовой формы реализации проекта, выбора механизма возврата инвестиций и калькулировании затрат проекта, также необходимо определить структуру и источники финансирования. Возможные источники финансирования представлены в таблице 2.

Таблица 2 – возможные источники финансирования проектов государственно-частного партнерства

Источник финансирования	Инструмент финансирования
Заемный капитал	Банковский кредит Облигационный заем
Государственная поддержка	Капитальный грант Субсидирование
Средства акционеров (собственный капитал)	Вклад в уставный капитал Акционерный заем (субординированный долг)
Средства проекта	Операционный денежный поток Возврат строительного НДС

Главной сложностью при выборе способа финансирования является определение соотношения между заемным и собственным капиталом. Значительная доля заемного капитала в структуре финансирования реализации проекта снижает финансовую устойчивость проекта, а также снижает мотивацию собственника. Снижение финансовой устойчивости при повышении доли заемного капитала приводит к увеличению риска его банкротства, что вынуждает кредиторов увеличивать уровень кредитной ставки с учетом включения в нее

возрастающей премии за дополнительный финансовый риск. Реализация проектов государственно-частного партнёрства в обязательном порядке предполагает привлечение частного финансирования. При этом законодательство о государственно-частном партнерстве допускает принятие на себя публичной стороной части расходов на создание, а также всех или части расходов на эксплуатацию (техническое обслуживание) объекта соглашения [4].

При выборе источников финансирования и их соотношения в проекте необходимо учитывать следующие факторы:

- стоимость финансирования, макроэкономические факторы;
- финансовое положение инвестора, текущий уровень долга;
- правовая форма проекта;
- срок финансирования;
- денежные потоки проекта;
- налоговые условия;
- платежный механизм возврата инвестиций;
- наличие гарантий третьих лиц;
- отраслевая специфика проекта.

Оценка рисков по проекту является важным этапом структурирования финансовой и правовой схемы проекта. Под рисками в целом понимаются вероятные изменения показателей проекта, связанные, прежде всего, с доходами и расходами на всех этапах его реализации. По общей практике конкретный риск передается той стороне, которая может им лучше управлять [100].

Под управлением риском понимается возможность применения инструментов страхования негативных последствий от изменения показателей проекта. Обязательство принять все необходимые меры в случае реализации рискованного события, а также принять риск с наименьшими последствиями и сохранить устойчивость в случае его реализации [100].

Для классификации и оценки рисков, а также разработки рекомендаций по их распределению и минимизации применяется типовая таблица рисков проекта-

ГЧП, закрепленная методическими рекомендациями Министерства экономического развития Российской Федерации [15].

Основными задачами типовой формы таблицы рисков являются [100]:

- описание распределения рисков между участниками;
- оценка вероятности возникновения риска;
- финансовые и нефинансовые последствия наступления рискового события;
- описание возможных мер по управлению риском.

Типовая форма таблицы рисков по проекту государственно-частного партнерства утверждается методическими рекомендациями.

Анализ рисков по проекту включает в себя оценку двух компонент риска, таких как вероятность риска и ущерб в результате реализации риска. Риски оцениваются по основным укрупненным группам, вероятности влияния на затраты (поступления) по проекту которых закреплены нормативно (диапазоны), указанные в таблице 3 [100].

Таблица 3 – Укрупненные группы рисков по проектам государственно-частного партнерства с вероятностными значениями

Виды рисков	Соответствующие статьи расходов (поступлений) вероятные по проекту	Вероятные отклонения, %
проектирования и подготовительных мероприятий	расходы на прединвестиционной стадии проекта, в том числе расходы на подготовку, выкуп земельного участка	7 – 15
создание объекта	расходы на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение	5 – 12
эксплуатация объекта	расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание	15 – 25
получение доходов от использования объекта	выручка от реализации платных услуг населению по проекту в формате ГЧП в соответствии с прогнозным отчетом о финансовом результате	20 – 40

Окончание таблицы 3

Виды рисков	Соответствующие статьи расходов (поступлений) вероятные по проекту	Вероятные отклонения, %
Прочие	иные риски, в том числе связанные с утратой объекта, политическими событиями, не учтенными в вышеуказанных группах	5-10

При этом вероятности присваивались регулятором по укрупнённым группам в соответствии с принципом, чем менее управляемым и предсказуемым является рисковое событие, тем выше применяемая вероятность риска. Стоимость риска определяется как произведение соответствующей вероятности возникновения риска и ущерба от наступления рискового события. Проект государственно-частного партнерства оценивается со стороны частных инвесторов, кредитных организаций и государства. Стандартная последовательность оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства включает в себя на первом этапе оценку на комплексность и соответствие установленной форме и требованиям законодательства. На втором этапе происходит оценка финансовой эффективности проекта, включающая показатели для инвестора и кредитных организаций. На третьем этапе проект проходит оценку социально-экономического эффекта, который привязывается к целевым показателям государственным и региональным социально-экономическим программам. На последнем этапе определяется сравнительное преимущество реализации проекта через механизмы государственно-частного партнерства по сравнению с механизмом государственного заказа.

Экономическая эффективность является базовой категорией принятия управленческих решений об инвестировании средств в проект.

Сущность этой категории состоит в том, что она выражает экономические отношения, а следовательно, и интересы участников инвестиционного процесса по поводу складывающегося в этом процессе соотношения между результатами и затратами инвестиционного проекта.

Эффективность инвестиционного проекта определяют для решения ряда задач [100]:

- оценки потенциальной целесообразности реализации проекта, то есть проверки условия, согласно которому совокупные результаты превышают затраты всех видов в приемлемых для инвесторов размерах;

– оценки преимуществ рассматриваемого проекта в сравнении с альтернативными;

– ранжирования проектов по принятой системе показателей эффективности

Оценка эффективности проектов производится с целью их последующего включения в инвестиционную программу в условиях ограниченных финансовых и других ресурсов.

Определение экономической эффективности инвестиционного проекта заключается в выяснении соответствия проекта, заложенных в нем технических, технологических, организационных, маркетинговых, финансовых и других решений целям и интересам всех участников этого проекта. Для целей технико-экономического обоснования проекта исходную информацию необходимо классифицировать по двум направлениям. Во-первых, информация, предопределенная содержанием проекта (маркетинговая, технико-технологическая).

Во-вторых, информация, характеризующая окружающую макроэкономическую среду и налоговое окружение.

Данные, сгруппированные по блокам источников информации, являющиеся начальными для оценки эффективности проекта представлены в таблице 4 [71].

Таблица 4 – Входящие данные для оценки эффективности инвестиционного проекта

Этап	Блок информации по проекту	Показатели
1	техническая, технологическая и организационная информация на основе разработки технических, строительных, организационных разделов проекта и маркетинговых исследований	объем продаж; материально-техническая база; нормативы расхода ресурсов; производственная и организационная структуры управления

Окончание таблицы 4

Этап	Блок информации по проекту	Показатели
2	показатели внешней среды, налоговое окружение	цены на оборудование, материальные ресурсы, строительно-монтажные работы; темпы инфляции; банковские проценты по кредитам; налоговые ставки; нормативно-правовая база, регулирующая инвестиционную деятельность

3	интегрированная экономическая информация первого уровня	выручка от реализации; потребность в основном и оборотном капитале; текущие издержки; источники финансирования
4	интегрированная экономическая информация второго уровня	движение денежных средств; расчет прибыли; баланс; норма доходности инвестора
5	интегрированная экономическая информация третьего уровня	чистый дисконтированный доход; индекс доходности; срок возмещения единовременных затрат; внутренняя норма дохода; финансовая надежность

Согласно Приказу Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 октября 2009 г. № 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» применяются четыре основных показателя, представленные в таблице 5 [16].

Таблица 5 – Показатели эффективности инвестиционных проектов

Показатель эффективности проекта	Среднерыночные значения показателей
внутренняя норма доходности	15 – 25 %
чистый дисконтированный доход	> 0
период окупаемости	5 – 15 лет
дисконтированный период окупаемости	Не более срока проекта

Проект признается соответствующим критерию финансовой эффективности, если чистый дисконтированный доход (ЧДД) как минимум равен нулю. основополагающий показатель эффективности выражается в будущей стоимости чистых доходов, приведенной к их настоящей стоимости, посредством процедуры дисконтирования к начальному шагу расчетного периода. ЧДД является разницей между всеми денежными притоками и оттоками, с учетом стоимости денег во времени и вычисляется по формуле (1) [71].

$$ЧДД = \sum \frac{\text{Денежный поток}}{(1 + \text{ставка дисконтирования})^t} \quad (1)$$

Внутренняя норма дохода характеризует уровень доходности инвестиций, генерируемый проектом, при условии полного покрытия всех расходов по проекту за счет доходов. По своей экономической природе норма дохода для инвестора и внутренняя норма по проекту идентичны, то есть характеризуют уровень капитализации доходов за расчётный период. Но в первом случае норма дохода формируется из внешнего окружения проекта, исходя из понимания инвестором приемлемого уровня дохода на капитал. Во втором варианте норма дохода формируется на основе объективно складывающихся результатов и затрат, исходя из внутренних свойств проекта, степени его прогрессивности. В данном выражении норма дохода характеризует гарантированный уровень капитализации доходов, присущий проекту [71].

Внутренняя норма доходности (ВНД) выражает максимальный уровень доходности, который будет приносить проект ежегодно на каждый рубль инвестированных средств. Это значение ставки дисконтирования, при которой ЧДД становится равным нулю.

Срок окупаемости считается по денежным потокам с дисконтированием и без данной процедуры. Окончательно период возврата единовременных затрат экспертами рекомендуется определять с использованием дисконтирования.

Приведенные показатели финансовой эффективности для инвесторов являются второстепенными для кредитных организаций, участвующих в финансировании проекта. Согласно рекомендациям Внешэкономбанка РФ, кредитные организации оценивают проект по показателям, приведённым в таблице 6 [100].

Таблица 6 – Показатели эффективности для кредитных организаций в проектах государственно-частного партнерства

Показатели эффективности	Порядок расчета	Целевой показатель
коэффициент покрытия	отношение операционного денежного потока	> 1,2

выплат по обслуживанию долга операционными денежными потоками	к сумме годовых выплат процентов и основного долга	
коэффициент покрытия долга денежными потоками, доступными для обслуживания долга, в период до погашения долга	отношение суммы чистой приведенной стоимости будущих денежных потоков проекта, доступных для обслуживания долга и остатка денежных средств на расчетном счете на конец расчетного периода к остатку долга на конец расчетного периода	>1
финансовый рычаг	отношение суммы долга к собственным средствам	70:30 – 80:20

Согласно приказу Минэкономразвития бюджетная эффективность оценивается по таким показателям как дисконтированный бюджетный поток и индекс бюджетной эффективности. Порядок расчета показателей производится согласно формулам (2) и (3) [15].

$$DBCF = -BI + \frac{Tax_1}{(1+r)^1} + \frac{Tax_n}{(1+r)^n}, \quad (2)$$

где $DBCF$ – дисконтированный бюджетный поток инвестиционного проекта;

BI – бюджетные инвестиции в инвестиционный проект;

Tax – доходы бюджета от реализации инвестиционного проекта.

$$BPI = \frac{\sum DBCF_n}{BI}, \quad (3)$$

где BPI – индекс бюджетной эффективности инвестиционного проекта.

Оценка социально-экономического эффекта реализации инвестиционного проекта в инфраструктурной сфере с использованием механизма государственно-частного партнерства определяется соответствием задач и целей потенциального проекта не менее одной задаче государственных программ.

Для этого уполномоченный орган исполнительной власти субъекта определяет соответствующую государственную программу для проекта. Устанавливает качественное соответствие целей, задач и предмета проекта целям, задачам и предмету госпрограмм. На основании выбранных целевых показателей определяются соответствующие технико-экономические показатели проекта.

В Российской Федерации процедура обоснования выбора государственно-частного партнерства как способа реализации проекта предусмотрена только для

проектов, регулируемые Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», проводится на этапе подготовки проекта, основывается на сравнении чистых приведённых затрат и поступлений в бюджет с учетом рисков для механизма государственно-частного партнерства и государственных закупок [4].

Данная оценка проводится до принятия решения о реализации проекта. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2015 года № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» установлен отдельный порядок рассмотрения проекта уполномоченным органом в сфере государственно-частного партнерства и утверждена методика проведения оценки эффективности таких проектов, а также обоснования их сравнительного преимущества Приказом Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 года № 894 [15].

В соответствии с указанным порядком обоснование сравнительного преимущества применения механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации строится на сравнении чистых приведенных затрат и поступлений бюджета, с учетом возможных обязательств публичного партнера в случае возникновения рисков событий в денежном выражении, в случае применения государственно-частного партнерства и применения прямого бюджетного финансирования путем заключения государственных контрактов на создание и оснащение такого же по техническим и иным характеристикам объекта инфраструктуры, с последующей его передачей и финансированием эксплуатации посредством доведения средств некой государственной структуре.

Расчет эффективности представлен в формуле (4) [15].

$$K_{vfm} = 1 - \frac{PBV_{ppp}}{PBV_{cp}} + \frac{PRV_{ppp}}{PRV_{cp}} \geq 0, \quad (4)$$

где PBV_{ppp} – чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы РФ при реализации проекта по схеме ГЧП, в рублях;

PBV_{cp} – чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы РФ при реализации государственного контракта;

PRV_{ppp} – суммарный объем принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта ГЧП;

PRV_{cp} – суммарный объем принимаемых публично-правовым образованием обязательств в случае возникновения рисков при реализации государственного контракта.

На сравнительное преимущество использования определенного механизма реализации инвестиционного проекта с точки зрения государства влияют не только планируемые оценочные затраты по проекту и прямые и косвенных доходы бюджета.

Одним из показателей, который не учитывается в действующей методике является стоимость бюджетных средств. При заключении государственного или муниципального контракта необходимо наличие полного объема денежных средств в бюджете того или иного уровня на плановый период. В случае использования механизма государственно-частного партнерства нет необходимости наличия полного объема денежных средств в бюджете. Кроме того, необходимо контролировать наличие бюджетных ресурсов на различных этапах реализации проекта. В случаях использования платы за доступность к объекту инфраструктуры, как механизма возврата инвестиций частному инвестору, выделение капитального гранта на уровне 20 – 30 процентов от совокупного объема инвестиций на создание объекта может снизить размер платы концедента на этапе функциональной эксплуатации инфраструктурного объекта на треть, что снижает совокупную переплату со стороны государства.

Также не учитывается распределение рисков между публичной и частной стороной на разных этапах его реализации. Независимо от формы реализации инфраструктурного проекта он всегда подвержен внешним факторам, которые влияют на расходы и доходы по проекту относительно запланированных. К таким факторам можно отнести политические, экономические, имущественные и другие события, которые могут привести к удорожанию стоимости создания и эксплуатации объекта. При этом в случае, если инфраструктурный проект реализуется посредством заключения государственных контрактов на проектирование, строительство (реконструкцию) и оснащение объекта инфраструктуры, с последующей его передачей и финансированием эксплуатации посредством доведения средств государственному учреждению будет необходимо заключение не менее двух контрактов, что увеличивает риски несвоевременного и некачественного выполнения работ исполнителем, а также не позволяет переложить на подрядчика ответственность за качество построенного объекта в течение длительного периода и повышает риски увеличения стоимости его дальнейшего обслуживания.

Таким образом, публичный партнер при выборе наиболее эффективного способа реализации инфраструктурного проекта, должен учитывать не только планируемые прямые бюджетные затраты с учетом поступлений, но и всю совокупность факторов, таких как распределение рисков, доступность источников бюджетного финансирования, соотношение рисков в проекте и гарантируемой доходности частного партнера.

Для устранения вышеизложенных недостатков действующего механизма определения бюджетной эффективности необходимо усовершенствовать существующий порядок определения эффективности реализации инфраструктурного проекта в рамках государственно-частного партнерства для публичной стороны, включающую бюджетную эффективность проекта, его социально-экономический эффект, а также показатели определяющие

сравнительное преимущество выбранной формы реализации проекта в сравнении с прямыми государственными закупками.

На практике применение механизмов государственно-частного партнерства происходит не только из-за того, что они более эффективны, чем прямые государственные закупки, но и потому что они выглядят наиболее реалистичными для государственного сектора в условиях ограниченных финансовых и организационных возможностей.

Решение о реализации проектов государственно-частного партнерства может диктоваться политическими или социальными соображениями, преобладающими над бюджетными факторами и вопросами бюджетной эффективности. Необходимость проведения оценки эффективности состоит в содействии в структурировании проектов и определения оптимальной правовой и финансовой модели.

В странах с развитой экономикой анализ состоит из комбинации количественных и качественных факторов. Однако во всех странах присутствует проблема репрезентативности, состоящая в том, что результаты анализа будут чрезмерно теоретическими.

Выводы по первому разделу

Одним из главных условий развития страны является создание качественной и современной инфраструктуры. Под инфраструктурой понимается совокупность недвижимого и связанного с ним движимого имущества, состоящего из одного или нескольких отдельных объектов или технологических комплексов, предназначенных для обеспечения деятельности социально-значимых сфер экономики. Однако разрыв между потребностями в развитии инфраструктуры и способностью государства обеспечить необходимые для этого инвестиции становится все больше. Механизм государственно-частного партнерства является инструментом для создания современной инфраструктуры. Оно может повысить эффективность и устойчивость предоставления общественных услуг.

При анализе определений были выявлены такие важные черты государственно-частного партнерства, как стремление наиболее эффективного использования экономических ресурсов, разделение рисков и выгод на основе соглашения, внедрение инноваций в государственный сектор, привлечение внебюджетных средств при реализации функций государства, создание новых рынков для частного капитала. Были выделены основные подходы к определению понятия государственно-частного партнёрства, среди которых государственно-частное партнёрство как форма создания инфраструктурного объекта, как система экономических и правовых институтов, как форма внедрения инноваций в государственный сектор, как инструмент государственного регулирования экономики.

На основе проведенного анализа соглашение о государственно-частном партнерстве было определено как экономические отношения, между публичной и частной стороной осуществляемые посредством заключения соглашения на определенный срок на конкурентной основе для финансирования, строительства, модернизации, управления и эксплуатации объекта инфраструктуры, при котором все стороны соглашения участвуют в распределении рисков и прибыли путем вклада компетенций и ресурсов каждой из сторон.

Среди основных преимуществ государственно-частного партнерства можно выделить возможность определения наиболее выгодного для всех сторон соглашения механизма платежей, в отличие от законодательства о закупках, бюджетные средства выделяются не единым платежом, а распределяются на время реализации всего проекта и могут выплачиваться за счет генерирования дохода от реализации проекта. Основной моделью государственно-частного партнерства является концессионное соглашение, соглашения о государственно-частном партнерстве и контракты жизненного цикла.

Подготовку инвестиционного проекта с применением механизма государственно-частного партнёрства следует разделить на три этапа. На первом этапе подготавливается концепция проекта с укрупненными техническими

параметрами и затратами, предполагаемая правовая модель и модель возврата инвестиций. На втором этапе разрабатывается технико-экономическое обоснование с результатами маркетингового, правового и технического анализа. Главной составной частью ТЭО проекта является финансовая модель. На третьем этапе рассчитываются критерии эффективности реализации проекта.

Проект оценивается со стороны частных инвесторов, кредитных организаций и государства. Стандартный порядок оценки экономической эффективности проекта включает в себя на первом этапе оценку на комплексность и соответствие установленной форме и требованиям законодательства. На втором этапе происходит оценка финансовой эффективности проекта, включающая показатели для инвестора и кредитных организаций. На третьем этапе проект проходит оценку социально-экономического эффекта, который привязывается к целевым показателям государственным и региональным социально-экономическим программам. На последнем этапе определяется сравнительное преимущество реализации проекта через механизмы государственно-частного партнерства по сравнению с механизмом государственного заказа

Публичный партнер при выборе наиболее эффективного способа реализации инфраструктурного проекта, должен учитывать не только планируемые прямые бюджетные затраты с учетом поступлений, но и всю совокупность факторов, таких как распределение рисков, доступность источников бюджетного финансирования, соотношение рисков в проекте и гарантируемой доходности частного партнера.

Для устранения вышеизложенных недостатков действующего механизма определения бюджетной эффективности было принято решение усовершенствовать действующий порядок определения эффективности реализации инфраструктурного проекта в рамках государственно-частного партнерства для публичной стороны, включающую бюджетную эффективность проекта, его социально-экономический эффект, а также показатели

определяющие сравнительное преимущество выбранной формы реализации проекта в сравнении с прямыми государственными закупками.

2 ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ

2.1 Совершенствование методики оценки экономической целесообразности реализации инвестиционного проекта создания инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства

В целях определения экономической целесообразности реализации инфраструктурных инвестиционных проектов через механизмы государственно-частного партнерства предлагается совершенствовать порядок расчета эффективности таких проектов с учетом выявленных недостатков действующего порядка.

Оценку экономической целесообразности реализации проектов государственно-частного партнерства для публичной стороны предлагается проводить в четыре этапа. Проведение анализа экономической целесообразности реализации проекта государственно-частного партнерства согласно предлагаемой методике должна проходить в рамках установленных сроков.

На начальном этапе необходимо определить степень значимости влияния результатов реализации инфраструктурного проекта на показатели социально-экономического развития региона или страны вне зависимости от механизма реализации. Для этого предлагается использовать расчет совокупного регионального мультипликативного эффекта.

Совокупный региональный мультипликативный эффект рассчитывается на основе производственного и инвестиционного мультипликаторов.

Производственный мультипликатор отражает степень изменения валового регионального продукта при увеличении выпуска товаров, работ, услуг отдельной отрасли региональной экономики. Эффект мультипликатора связан с тем, что при увеличении выпуска товаров, работ, услуг также происходит рост затрат на продукцию в смежных отраслях и далее в смежных с этими отраслями. Рост производства приводит к перераспределению ресурсов.

Производственный мультипликатор определяется по формуле (5) [49].

$$ПМ = \frac{1}{1 - \frac{ОП_1 - ОП_0}{ВРП_1 - ВРП_0}}, \quad (5)$$

где ПМ – производственный мультипликатор;

ОП – региональный объем производства;

ВРП – валовый региональный продукт.

Инвестиционный мультипликатор показывает степень изменения валового регионального продукта при росте инвестиций в основной капитал в отрасли региональной экономики, в которой реализуется анализируемый инфраструктурный проект. Инвестиционный мультипликатор определяется по формуле (6).

$$ИМ = \frac{1}{1 - \frac{ИК_1 - ИК_0}{ВРП_1 - ВРП_0}}, \quad (6)$$

где ИМ – инвестиционный мультипликатор;

ИК – инвестиции в основной капитал в регионе.

В процессе реализации проекта возникает дополнительный спрос как на продукцию фондообразующих отраслей в ходе строительства, так и на сырье и материалы в процессе функционирования. Кроме того, доходы, получаемые в рамках проекта, также стимулируют прирост потребительского и инвестиционного спроса. Возникающее увеличение спроса приводит к росту производства в экономике. Таким образом, как капитальные вложения, направленные на создание основных фондов в рамках проекта, так и достигаемые объемы производства оказывают влияние на развитие других отраслей народного хозяйства. Совокупный эффект от инвестирования денежных средств в строительство того или иного инфраструктурного объекта складывается из приростов валовых выпусков по отраслям экономики на этапе инвестирования и этапе функционирования [49]. С момента начала эксплуатации объекта появляется дополнительный эффект, связанный с приростом производства. Этот

эффект формируется под воздействием расширения спроса на продукцию отраслей, смежных с данным видом деятельности. Эффекты, получаемые на всем периоде реализации проекта, необходимо приводить к базовому периоду времени. С этой целью выполняется процедура приведения доходов будущих периодов к текущему значению ставкой дисконтирования.

Совокупный региональный мультипликативный эффект от реализации инфраструктурного проекта рассчитывается по формуле (7) [49].

$$СМЭ = \sum \frac{I_i * ИМ}{(1+d)^{i-1}} + \sum \frac{ОП_i * ПМ}{(1+d)^{i-1}}, \quad (7)$$

где СМЭ – совокупный мультипликативный эффект;

И – инвестиции в проект;

ОП – объем производства по проекту;

d – ставка дисконтирования.

Второй этап – качественная оценка возможности применения механизмов государственно-частного партнерства. Проводится оценка соответствия параметров проекта типовым параметрам проекта государственно-частного партнерства. В том числе проект должен отвечать требованиям масштаба и технической и технологической сложности, требующих объединения стадий проектирования, строительства и эксплуатации в единый проект, так как на этом этапе принимается решение о целесообразности отказа от реализации проекта через прямой государственный заказ. Проект, претендующий на реализацию через механизмы государственно-частного партнерства, должен позволять распределить риски между сторонами партнерства.

На втором этапе качественного анализа эффективности реализации инфраструктурного проекта определяется соответствие целевым показателям, обозначенным в государственных программах, стратегиях социально-экономического развития регионов. Эффект от реализации проекта должен совпадать с одним из приоритетных направлений государственной политики. Необходимо определить доступность бюджетного финансирования.

Это определяется включением необходимого объема финансирования в одну из государственных программ (подпрограмм) постановлением Правительства субъекта Российской Федерации.

В случае соответствия проекта целевым качественным показателям далее необходимо определить возможные риски проекта, распределить его между сторонами, а также определить возможные способы минимизации последствий в случае реализации рискованного события.

Четвертый блок определения целесообразности реализации проекта включает в себя количественную оценку эффективности реализации проекта посредством показателей финансового анализа. Количественный анализ включает в себя показатели в рамках действующего законодательства, такие как показатели бюджетной эффективности и сравнительное преимущество с государственными закупками, а также показатели эффективности для частного партнёра и кредитной организации представленные в таблице 6 [71].

Таблица 6 – количественные показатели эффективности реализации проекта государственно-частного партнерства

Показатель эффективности	Целевое значение
чистый дисконтированный доход	>0
внутренняя норма доходности	15 – 25 %
дисконтированный период окупаемости	не более срока проекта
коэффициент покрытия долга денежными потоками, доступными для обслуживания долга, в период до погашения долга	>1
коэффициент покрытия выплат по обслуживанию долга операционными денежными потоками	> 1,2
дисконтированный бюджетный поток инвестиционного проекта	>0
индекс бюджетной эффективности инвестиционного проекта	>1
сравнительного преимущества применения механизмов государственно-частного партнерства	>0

Расчет показателей частной стороны необходим для понимания заинтересованности потенциальных инвесторов в участии в проекте. Таким образом, усовершенствованный порядок определения целесообразности

реализации инфраструктурного инвестиционного проекта через механизм государственно-частного партнерства включает комплекс показателей, отражающий интерес всех сторон соглашения, а также учитывает не только экономические факторы.

В случае соответствия параметров проекта всем целевым показателям и условиям обозначенных в порядке, проект следует признать целесообразным для реализации. Публичный партнер при выборе способа реализации инфраструктурного проекта, учитывает не только планируемые прямые бюджетные затраты с учетом поступлений, но и всю совокупность факторов, таких как распределение рисков, доступность источников бюджетного финансирования, соотношение рисков в проекте и привлекательность проекта для частного партнера.

Таким образом, совершенствование методики экономической целесообразности реализации инвестиционных проектов через механизм государственно-частного партнерства расширило перечень критериев качественного анализа целесообразности применения данного механизма по отношению к прямому государственному заказу. Одним из главных условий работы методики является соблюдение порядка очередности проведения анализа. Кроме того, для повышения точности оценок при проведении оценки целесообразности реализации проекта необходимо учитывать параметры других проектов схожих по целям, структуре и затратам, но на сегодняшний день нет достаточной статистической базы проектов, реализующихся на территории Российской Федерации.

В целях формирования последовательной и прогнозируемой государственной политики в части внедрения новых процедур при подготовке проектов государственно-частного партнерства, необходим согласованный с потенциальными инвесторами поэтапный план, предусматривающий мероприятия по развитию методической и статистической базы для эффективного

проведения обоснования экономической целесообразности реализации инвестиционного проекта через механизм государственно-частного партнерства.

Интеграция предлагаемой методики оценки должна вводиться поэтапно. Обязательное применение данной методики рекомендуется к проектам, в которых присутствует существенное бюджетное участие. Применение данной методики в коммунальной сфере и малых проектах не рекомендуется, так как в таких проектах зачастую не предполагается экономическая эффективность, проекты реализуются по причине социальной значимости.

Предлагаемая методика ставит перед собой цель определения наиболее экономически выгодного структурирования проекта, но не контроля на этапе эксплуатации.

2.2 Анализ действующей транспортной инфраструктуры в городе Челябинске

Преимущества, которым обладает механизм государственно-частного партнерства мотивирует государство и частных партнеров применять на практике этот механизм для реализации инфраструктурных проектов. Одними из самых сложных инфраструктурных проектов для реализации являются транспортные проекты.

Общественный транспорт играет ключевую роль в развитии крупного населенного пункта. Применение механизма государственно-частного партнерства позволит повысить инвестиционную привлекательность транспортной отрасли, обеспечить необходимый приток капитала для достижения прогнозируемых на среднесрочную перспективу количественных и качественных показателей ее работы.

При развитии крупных городов появляется необходимость выделения из общей структуры города отдельных жилых образований, жилых микрорайонов, территорий промышленных предприятий, других территорий, что в конечном счете ведет к образованию существующей улично-дорожной сети и системы

массового пассажирского транспорта, с другой стороны, возрастающие потребности в транспортных связях (производственных и непроизводственных) приводят к росту интенсивности сообщений, как по количеству поездок и передвижений, так и по дальности передвижения. За последние двадцать лет направления основного пассажиропотока сильно изменились. На сегодняшний день маршрутная сеть города Челябинская является неэффективной с дублирующими друг друга маршрутами.

Дальность поездки и скорость движения автомобилей в значительной мере зависит от планировочных и качественных показателей улично-дорожной сети города. Сегодня параметры большинства магистральных улиц не соответствуют не только требованиям строительных норм и правил, но и фактическому и перспективному количеству транспорта на улично-дорожной сети.

За последнее десятилетие в городе отмечается быстрый рост количества легкового транспорта – уровень автомобилизации легкового транспорта по состоянию на 01.01.2017 года составляет 380 автомобилей на тысячу жителей. Общий уровень автомобилизации составляет более 400 автомобилей на тысячу жителей.

Транспортная система города Челябинска в настоящее время находится в критическом состоянии. Большинство транспортных магистралей перегружены, заторы на перекрестках снижают скорость движения транспортных средств до десяти километров в час. При этом загазованность атмосферного воздуха на магистралях и примамгистральных территориях превышает предельно допустимые нормы.

На частных перевозчиков приходится 67 процентов общего пассажиропотока общественного транспорта в городе. Электротранспорт перевозит еще четверть от общего пассажиропотока.

Преобладание нерегулируемых маршрутов в системе общественного транспорта приводит к снижению комфорта и безопасности граждан. Действующий транспорт не соответствует нормам доступной среды. Структура

объема перевозок пассажиров общественным транспортом в городе Челябинске в 2018 году представлена на рисунке 4.

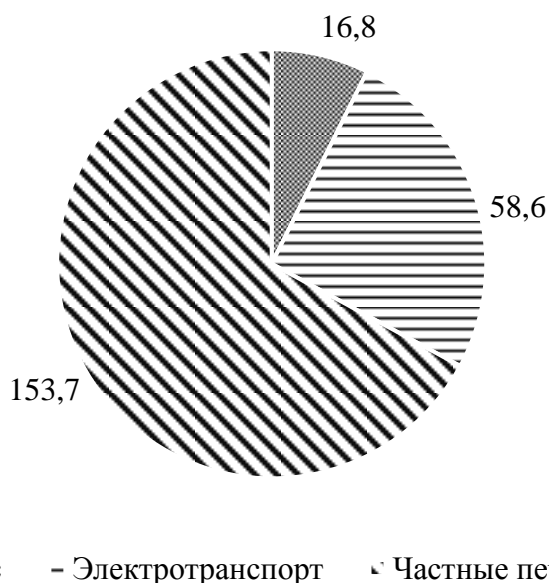


Рисунок 4 – Объем перевозок пассажиров общественным транспортом в городе Челябинске в 2018 году, млн. пассажиров

Структура пассажирского транспорта, сложившаяся в настоящее время, далека от требуемой, обеспечивающей полное и своевременное удовлетворение потребностей населения в пассажирских перевозках. В настоящее время средние затраты времени пассажиров на поездку в городском транспорте составляют более сорока минут.

В городе Челябинске действует 29 автобусных маршрутов, при этом на маршрут в совокупности выходит всего 104 автобуса, таким образом в среднем на один маршрут приходится меньше четырех автобусов. Граждане, имеющие право на социальные льготы при проезде в общественном транспорте, не имеют возможности воспользоваться этим правом.

Организационно-правовая модель действующей системы общественного транспорта не отвечает требованиям современного городского транспорта.

Высокая доля наличности не позволяет установить контроль за выручкой транспортных компаний, что ведет к их убыточному финансовому положению. С учетом маршрутного такси выручка официальных перевозчиков за 2017 г.

составила 6 млрд. рублей. Большинство экспертов и перевозчиков подтверждают, что еще минимум от 20 – 50 процентов пассажиропотока в теневом секторе рынка.

Таким образом, можно сделать вывод, что автобусные перевозки муниципального предприятия занимают не более 10 %. Количество маршрутов и соответствующее количество транспортных средств в городе Челябинске представлено на рисунке 5.

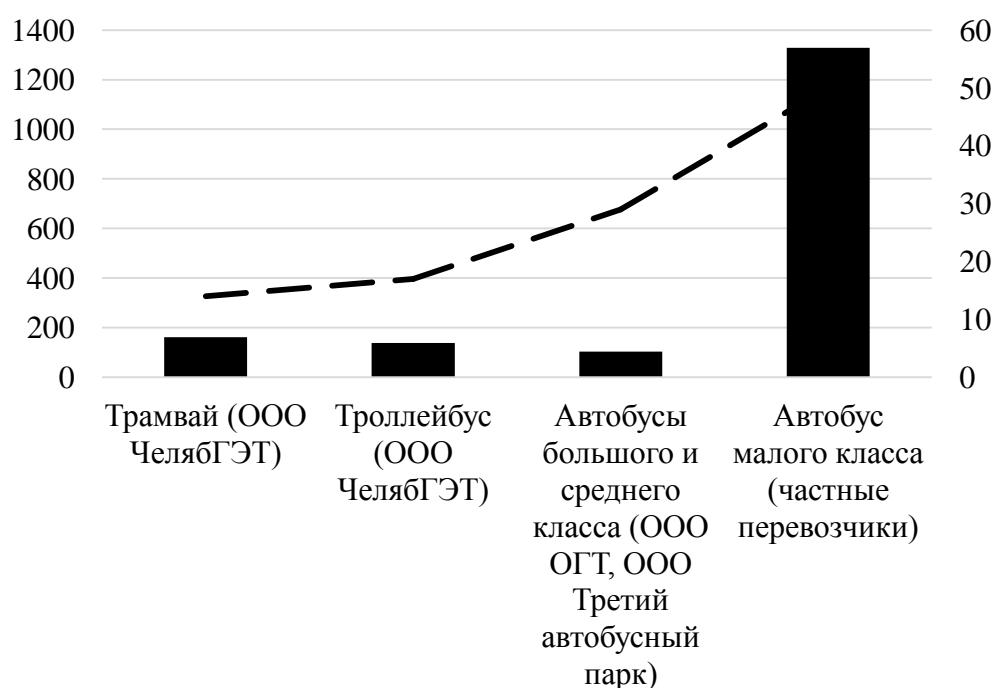


Рисунок 5 – Количество маршрутов и соответствующее количество транспортных средств в городе Челябинске в 2018 году

Действующая система общественного транспорта снижает экономический потенциал города. Частные перевозчики конкурируют не только между собой, но и с маршрутами муниципального транспорта, что делает деятельность муниципальных перевозчиков убыточной.

Текущие муниципальные перевозчики в форме общества с ограниченной ответственностью созданы на основе убыточных муниципальных унитарных предприятий. Все имущество находится в аренде, которое принадлежит администрации города.

Основной автобусный перевозчик – общество с ограниченной ответственностью «Общественный городской транспорт». Общество несет около восьми миллионов рублей убытков в месяц.

Накопленный убыток общества за полтора года – 138 млн. рублей. Основными экономическими причинами являются устаревший подвижной состав и неэффективные затраты, а именно:

- 8,4 % – аренда имущества у города Челябинска (30 млн. рублей за десять месяцев 2018 года, все имущество находится в городской казне);

- 7,4 % – займы по кредитам (26 млн. рублей за десять месяцев 2018 года, реструктуризация задолженности банкнотного муниципального унитарного предприятия «Челябинский автобусный транспорт»)

- 17,5 % – моторное топливо (62 млн. руб. за 10 мес.), затраты могут быть сокращены в случае перехода транспорта на природный газ.

Себестоимость перевозки составляет 30 рублей за поездку, а фактический тариф 23 рубля за одну поездку.

Текущее финансовое состояние общества с ограниченной ответственностью «Челябинский городской электрический транспорт» также является критическим, убыток за 2017 год составил 117 миллионов рублей.

На текущий момент размер долгов предприятия составляет 1,8 млрд. рублей. Себестоимость перевозки по итогам II полугодия 2017 года составляла 26,5 рублей, в том числе трамваи – 22,6 рублей, троллейбусы – 30,7 рублей за поездку, а фактический тариф 23 рубля за одну поездку. Износ трамвайного парка оставляет около 90 процентов.

Таким образом, проанализировав действующую транспортную систему можно сделать вывод, что требуются комплексные изменения с целью обеспечения населения города доступными и качественными услугами пассажирского транспорта.

Кроме того, необходимо сформировать комплексный и доходный проект, при котором финансовый результат будет устраивать потенциального инвестора и

бюджет публичного партнера. Реализация подобного проекта требует значительных инвестиций, а также компетенций технологического и организационного характера.

Таким образом, в таблице 9 указаны причины модернизации действующей транспортной системы, включающие проблемы транспортного потока, износ подвижного состава и инфраструктуры.

Таблица 9 – Причины модернизации транспортной системы города Челябинска

Транспортная система	Подвижной состав	Оплата и денежные потоки	Перевозчики
устаревшая маршрутная сеть, не учитывает перспективу застройки новых микрорайонов, Челябинскую агломерацию; наличие территорий, не обслуживаемых общественным транспортом; высокая доля использования личного транспорта; низкая скорость транспортного потока	износ подвижного состава и контактной сети не менее 80 %; выбросы вредных веществ от использования бензинового и дизельного топлива	непрозрачная система оплаты проезда; отсутствие заинтересованности перевозчиков по переходу на безналичную оплату; отсутствие у граждан возможности оплаты любым способом	на рынке преобладает нерегулируемые маршруты, часто не отвечающие нормам безопасности; отсутствие едины правил перевозки граждан; дублирующие маршруты (до 4-6 маршрутов в одном направлении); нелегальные перевозчики

Основными показателями качества обслуживания населения городским пассажирским транспортом, являются:

- загрузка улично-дорожной сети, по которой проходит существующий пассажирский транспорт;
- количество и степень изношенность подвижного состава и материально-технической базы с её объектами инфраструктуры;
- коэффициент использования имеющегося парка подвижного состава.

Таким образом, проанализировав действующую транспортную систему можно сделать вывод, что требуются комплексные изменения с целью обеспечения населения города доступными и качественными услугами пассажирского транспорта. Кроме того, необходимо сформировать комплексный и доходный проект, при котором финансовый результат будет устраивать потенциального инвестора и бюджет публичного партнера. Реализация подобного проекта требует значительных инвестиций и компетенций в отрасли.

С учетом недостатков действующей транспортной системы, а также указанных показателей определены основные цели и концепция предлагаемой системы транспортной инфраструктуры.

Требуется обновление и расширение автобусного парка со строительством необходимой инфраструктуры обслуживания и базирования, обновление электротранспорта с модернизацией трамвайного полотна и строительством в новых микрорайонах города, повышение комфортабельности транспортных средств (низкопольные автобусы и трамваи, климат-контроль, системы информационного оповещения, контроль движения с помощью навигационной системы).

С целью формирования прозрачных денежных потоков требуется перевод всех маршрутов на регулируемый тариф в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 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».

Формирование новой организационно-правовой модели проекта в городе Челябинске и Челябинской агломерации, предполагает создание государственного казенного учреждения и перевод системы общественного транспорта на региональный уровень с повышенным контролем за качеством перевозки.

Снижение выброса вредных веществ за счет перевода автобусов на использование природного газа в качестве моторного топлива и создание газозаправочной инфраструктуры для транспорта позволит частично решить экологическую проблему города.

Необходима разработка новой маршрутной сети с учетом Челябинской агломерации, учетом непокрытых территорий и дублирования маршрутов. А также снижение загруженности транспортной сети за счет строительства транспортных узлов и выделения специальной полосы движения общественного транспорта.

Внедрения лицензированного оператора денежных средств повысит эффективность бюджетных расходов, прозрачность взаиморасчетов. Перевод всего транспорта на систему регулируемого маршрута позволит создать единое билетное меню во всех видах транспорта с системой мотивации использования безналичной системы оплаты, распространит социальные льготы на все виды транспорта с учетом региональных и муниципальных льгот, а единые стандарты качества предоставляемых услуг, смогут быть отражены в соглашении о ГЧП или государственном контракте с системой штрафов.

В регионах России имеется опыт создания центра организации дорожного движения с внедрением инструментов Умного города, который обеспечит качественную работу всей транспортной системы Челябинской агломерации и будет объединять и обрабатывать информацию, полученную от Управления транспорта и Управления дорожного хозяйства г. Челябинска, Министерства дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области, государственной инспекции безопасности дорожного движения и других служб, остановочные комплексы с принципами «Островок безопасности» и умной составляющей.

При реализации комплексного проекта модернизации транспортной инфраструктуры города Челябинска и Челябинской агломерации область может стать лидером в данном направлении среди других регионов страны.

2.3 Концепция проекта модернизации транспортной инфраструктуры города Челябинска (на примере автобусного транспорта)

В субъектах Российской Федерации имеется опыт применения механизмов государственно-частного партнерства, в частности концессионных соглашений, в электрическом транспорте (трамваи и метро), в то время как в части автобусных перевозок со строительством депо и сменой подвижного состава такой опыт отсутствует. В рамках реализации комплексного проекта по модернизации транспортной системы города Челябинска предлагается внедрение новой модели управления перевозками, которая позволит повысить эффективность бюджетных расходов и сформировать единую маршрутную сеть с поэтапным переходом большинства маршрутов на регулируемый тариф с обслуживанием автобусами, работающих на природном газе. Предлагаемая модель основывается на опыт города Москвы, но с более активным применением механизмов государственно-частного партнерства в связи с ограниченными бюджетными возможностями.

Движимым имуществом, технологически связанным с объектом недвижимости и предназначенным для осуществления деятельности, предусмотренной в рамках механизма государственно-частного партнерства, является автобусный парк. Парк транспортных средств образуется после закупки новых автобусов на газомоторном топливе. Для работы на разработанной маршрутной сети, подготовленной Министерством дорожного хозяйства и транспорта необходимо 1 498 автобусов большого и среднего классов. Новая маршрутная сеть предполагает сто маршрутов, суммарный годовой пробег транспортных средств по всем маршрутам составит 96 027 194,6 километров. Покупку подвижного состава предполагается проводить после подготовки необходимой обслуживающей инфраструктуры в виде автобусного депо и заправочных станций природным газом.

На рынке автобусов большого и среднего класса, использующих природный газ в качестве моторного топлива, присутствует четыре основных поставщика.

Средняя цена автобусов большого класса составляет 10,3 миллиона рублей, среднего – 8,03 миллионов рублей. Ценовые предложения поставщиков основаны на среднерыночных значениях. Кроме того, в рамках государственной федеральной программы «Чистый воздух» национального проекта «Экология» Челябинская область может воспользоваться субсидией на покупку автобусов на газомоторном топливе. Субсидия на автобус большого класса составляет 2,8 миллиона рублей, среднего – 1,5 миллиона рублей.

Для 1 498 автобусов потребуется два автобусных депо, которые будут выступать обязательными объектами недвижимости в соглашении. Первый объект по адресу г. Челябинск, ул. Молодогвардейская, д.3 в настоящее время обслуживает автобусы ООО «Общественный городской транспорт», данный объект требует реконструкции, включающую в себя ремонт здания и закупку современного сервисного оборудования. По оценкам Министерства строительства и инфраструктуры Челябинской области объем инвестиций составит 350 млн рублей. Второй объект базирования автобусов предполагается по адресу г. Челябинск, ул. Автодорожная, д. 15 размером 6 гектаров. Данный участок был выбран в связи с планируемым строительством автомобильной газозаправочной станции, являющейся составной частью комплексного проекта. Функциональное назначение объектов капитального строительства – объект внутригородского транспорта. Расчетная стоимость строительства объекта представлена в таблице 9, объем инвестиций составит 875,3 млн рублей. Объем инвестиций определен сравнительным способом по оценкам аналогичных проектов, реализуемых через государственный заказ.

Таблица 9 – Объем инвестиций на строительство автобусного депо

Статья расходов	Сумма инвестиций, млн. рублей
проектно-изыскательные работы	79,6
строительство корпусов	405,0
строительство стоянки	380,7
пост дегазации	10,0
Итого	875,3

Главной причиной отсутствия опыта реализации проектов государственно-частного партнерства, связанных с автобусными перевозками, является противоречие законодательной базы, регулирующей регулярные перевозки пассажиров общественным транспортом, и законодательной базы, регулирующей соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионные соглашения.

Согласно Федеральному закону от 13.07.2015 г. № 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» (220-ФЗ) регулярные перевозки могут осуществляться по регулируемым и нерегулируемым тарифам [7].

При этом порядок выбора перевозчиков в зависимости от вида перевозки отличается. По регулируемым тарифам порядок выбора регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» через такие способы как конкурс, аукцион или закупка у единственного поставщика [5]. По нерегулируемым маршрутам выбор перевозчика регулируется открытым конкурсом по 220-ФЗ.

Таким образом, для выбора перевозчика необходимо проведение конкурса. В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», концессионное соглашение заключается также через проведение конкурса. Однако проведение конкурсной процедуры в целях заключения концессионного соглашения, которым может быть предусмотрена возможность оплаты услуг перевозки, оказываемых концессионером, не означает отсутствие необходимости проведения отдельной конкурсной процедуры по разыгрыванию маршрутов [3]. Аналогичный порядок предусмотрен для заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, регулируемый Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4].

При таком противоречии возникает риск незаключения договора перевозки пассажиров с инвестором. Для предотвращения этого риска можно предложить несколько механизмов.

Во-первых, внесение изменений в действующее законодательство, предусматривающее закупку у единственного поставщика, если потенциальным перевозчиком выступает концессионер. Стоит отметить, что предпосылки к этому есть, так как контракт на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров по регулируемым тарифам может быть заключен по результатам проведения электронного аукциона, а также запроса котировок, запроса предложений или у единственного поставщика с учетом установленных ограничений.

Вторым способом может стать включение в текст концессионного соглашения особых обстоятельств, позволяющих расторгнуть концессионное соглашение в случае, если концессионер не выбран оператором по результатам проведения конкурса на перевозку граждан. Например, особым обстоятельством может являться незаключение с концессионером государственного контракта на осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Третьим способом, с помощью которого можно разрешить данное противоречие, является применение другой формы государственно-частного партнерства, отличной от концессионного соглашения. Такой формой является заключение инвестиционного соглашения или контракт жизненного цикла, которые предусматривают возможность включения инвестора в реестр единственных поставщиков. Например, государственный контракт со встречными инвестиционными обязательствами, предусмотренный 44-ФЗ заключается на поставку товара и предусматривает встречные обязательства инвестора по созданию, модернизации, освоению производства данного товара. Однако возникает новое противоречие в части признания перевозки пассажиров товаром.

Согласно Федеральному закону от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» товаром является объект гражданских прав, в том числе работа или услуга, предназначенная для продажи, обмена или иного введения в оборот, а это означает, что услуга по перевозке является товаром, и, следовательно, может быть предметом контракта [10].

Таким образом, после исключения противоречия двойного конкурса при реализации транспортного проекта в части автобусных перевозок через механизмы государственно-частного партнерства, следующим этапом будет являться выбор наиболее эффективной формы государственно-частного партнерства в конкретном проекте. В случае транспортного проекта в городе Челябинске объектом соглашения выступает не автобусный парк, а автобаза. Что означает невозможность использования контракта жизненного цикла и контракта со встречными инвестиционными обязательствами, так как срок эксплуатации автобусной базы превышает срок эксплуатации транспортных средств в несколько раз и законодательство не позволяют ограничить срок соглашения менее, чем жизненный цикл объекта соглашения. Таким образом организационно-правовой формой реализации проекта выступает концессионное соглашение в рамках 115-ФЗ с обозначенными допущениями.

По сравнению с возможными прямыми инвестициями со стороны городского бюджета в муниципальное предприятие ООО «Общественный городской транспорт» для развития парка автобусов и реконструкцию депо концессионер за свой счет создает и эксплуатирует объект концессии, что снижает давление на бюджет, риски перекладываются на концессионера, в кратчайшие сроки реализуется проект.

Создание совместного предприятия ООО «Общественный городской транспорт» и частного перевозчика также имеет недостаток перед концессией. При концессии право собственности целиком остается за концедентом.

К полномочиям Правительства Челябинской области по организации регулярных перевозок относится организация межмуниципальных маршрутов,

220-ФЗ определяют межмуниципальный маршрут регулярных перевозок, как маршрут регулярных перевозок в границах не менее двух муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации, не менее двух городских округов одного субъекта Российской Федерации или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа одного субъекта Российской Федерации [7].

Исходя из этого, если объектом концессионного соглашения будет маршрут, который проходит по г. Челябинску, выходит за границы муниципального образования и соединяет его с другим муниципальным образованием то есть соответствует понятию межмуниципального маршрута, установленному законом, то концедентом по соглашению будет являться регион.

При этом существующая автобусная база является муниципальной собственностью, поэтому для реализации проекта на уровне Челябинской области необходимо передать имущество из казны города в казну области (в распоряжение органа исполнительной власти). Процедуры установлены внутренними регламентами области и города (нормативный акт о передаче от города, нормативный акт о принятии от области, записи в реестре недвижимого имущества).

Правительство Челябинской области становится Концедентом, в рамках концессионного соглашения предоставляет для реконструкции уже собственное имущество.

Предметом соглашения будет реконструкция существующей автобусной базы и строительство новой с новым подвижным составом. Основные обязательства в рамках соглашения представлены в таблице 10.

Таблица 10 – Обязательства сторон инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска

Сторона соглашения	Обязательства сторон
концедент	предоставление концессионеру право владения и пользования на объекты КС предоставление в аренду земельный участок под строительство автобусной базы

	финансовые обязательства в соответствии с выбранным механизмом возврата инвестиций принятие нормативно-правовых актов, необходимых для реализации проекта подписание прямого соглашения с финансирующей организацией учет расходных обязательств публичной стороны в бюджете на плановый период и в отраслевых государственных программах изменение соглашения в случаях, предусмотренных действующим законодательством и условиями соглашения компенсация убытков и потерь частной стороны по особым обстоятельствам
--	--

Окончание таблицы 10

Сторона соглашения	Обязательства сторон
концессионер	привлечение финансирования реализации концессионного соглашения предоставление акционерного займа проектирование, строительство и реконструкция необходимой инфраструктуры техническое обслуживание объекта функциональная эксплуатация передача объекта публичной стороне при прекращении соглашения закупка автобусов осуществление эксплуатации КС
финансовая организация	предоставление кредитных средств финансово-экономическая экспертиза проекта

Согласно данным Министерства дорожного хозяйства и транспорта, общий пассажиропоток по всем видам транспорта и по всем видам тарифов на текущий момент 382,3 миллионов пассажиров в год. Доля пассажиропотока приходящейся на автобусные перевозки после начала реализации проекта составит шестьдесят процентов, что составляет 229,4 миллиона пассажиров в год. Кроме того, при построении финансовой модели проекта необходимо учитывать плановые показатели роста пассажиропотока. При расчете показателей проекта используются прогнозные значения социально-экономических показателей, указанные в стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года (стратегия). В рамках дальнейших расчетов предположим,

что указанные значения в стратегии Челябинской области будут соответствовать показателю для Челябинской агломерации.

Срок концессионного соглашения – 15 лет, что составляет 2 жизненных цикла автобусов. Инвестиционная фаза – 2 года, эксплуатационная – 13 лет.

Привлечение финансирования на реализацию проекта является обязанностью частной стороны. Дальнейшие расчеты финансовой модели определяют структуру финансирования проекта в части соотношения долей инвестора, кредитных организаций и публичной стороны соглашения.

Опыт реализации действующих соглашений с подобным механизмом распределения обязанностей сторон показывает, что доля собственных средств инвестора составляет не менее двадцати процентов от совокупных капитальных вложений. Собственные средства инвестора приходятся на акционерный займ. Такая структура финансирования стандартна для концессионных соглашений, что обеспечивает вовлеченность в проект инвестора и позволяет разделить риск сторон.

Возврат инвестиций предполагается осуществлять через механизм прямого сбора платы с минимальным гарантированным доходом. Такой выбор механизма объясняется невысокой рентабельностью транспортной услуги, отсутствием возможности оказывать прямое влияние на увеличение пассажиропотоков со стороны инвестора.

Согласно статье 4 закона Челябинской области от 28.11.2016 г. № 453-ЗО «О снижении налоговой ставки налога на прибыль для отдельных категорий налогоплательщиков» налоговая ставка устанавливается в размере 13,5 процента для организаций, являющихся стороной соглашений о государственно-частном партнерстве, заключенных с Челябинской областью [17].

Кроме того, согласно статье 5 закона Челябинской области от 25.11.2016 г. № 449-ЗО «О налоге на имущество организаций» налоговая ставка устанавливается в размере ноль процентов для организаций, являющихся

стороной соглашений о государственно-частном партнерстве, заключенных с Челябинской областью [18].

Таким образом, концепция реализации инвестиционного проекта комплексной модернизации транспортной системы Челябинской агломерации состоит из заключения концессионного соглашения между частным инвестором и Правительством Челябинской области, включающее обязательство частной стороны строительства, реконструкции и эксплуатации двух объектов дислокации автобусов, купленных также в рамках соглашения. В свою очередь публичная сторона предоставляет участок для строительства депо, возмещает часть инвестиций частной стороны.

Выводы по второму разделу

В целях определения эффективности реализации инфраструктурных проектов через механизмы государственно-частного партнерства предлагается усовершенствовать порядок расчета эффективности таких проектов с учетом выявленных недостатков действующего порядка.

На начальном этапе необходимо определить степень значимости влияния результатов реализации инфраструктурного проекта на показатели социально-экономического развития региона или страны вне зависимости от механизма реализации. Для этого предлагается использовать расчет совокупного регионального мультипликативного эффекта.

На втором этапе качественного анализа эффективности реализации инфраструктурного проекта определяется соответствие целевым показателям, обозначенным в государственных программах, стратегиях социально-экономического развития регионов. Необходимо определить доступность бюджетного финансирования реализации проекта. Проект должен отвечать требованиям масштаба и технической и технологической сложности, требующих объединения стадий проектирования, строительства и эксплуатации в единый проект.

Третий этап включает в себя определение рисков и распределение их между сторонами ответственности. Четвертый блок определения целесообразности реализации проекта включает в себя количественную оценку эффективности реализации проекта посредством показателей финансового анализа. Количественный анализ включает в себя показатели в рамках действующего законодательства, такие как показатели бюджетной эффективности и сравнительное преимущество с государственными закупками, а также показатели эффективности для частного партнёра и кредитной организации.

Преимущества, которым обладает механизм государственно-частного партнерства мотивирует государство и частных партнеров применять на практике этот механизм для реализации инфраструктурных проектов. Одними из самых сложных инфраструктурных проектов для реализации являются транспортные проекты.

Общественный транспорт играет ключевую роль в развитии крупного населенного пункта. Применение механизма государственно-частного партнерства позволит повысить инвестиционную привлекательность транспортной отрасли, обеспечить необходимый приток капитала для достижения прогнозируемых на среднесрочную перспективу количественных и качественных показателей ее работы.

С учетом недостатков действующей транспортной системы, а также указанных показателей определены основные цели и концепция предлагаемой системы транспортной инфраструктуры.

Движимым имуществом, технологически связанным с объектом недвижимости и предназначенным для осуществления деятельности, предусмотренной в рамках механизма государственно-частного партнерства, является автобусный парк. Для 1 498 автобусов потребуются два автобусных депо, которые будут выступать обязательными объектами недвижимости в соглашении.

Главной причиной отсутствия опыта реализации проектов с применением механизма государственно-частного партнерства, связанных с городскими

автобусными перевозками, является противоречие законодательной базы, регулирующей регулярные перевозки пассажиров общественным транспортом, и законодательной базы, регулирующей соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионные соглашения.

После исключения противоречия двойного конкурса при реализации транспортного проекта в части автобусных перевозок через механизмы государственно-частного партнерства, следующим этапом будет являться выбор наиболее эффективной формы государственно-частного партнерства в конкретном проекте. В случае транспортного проекта в городе Челябинске объектом соглашения выступает не автобусный парк, а автобаза. Что означает невозможность использования контракта жизненного цикла и контракта со встречными инвестиционными обязательствами, так как срок эксплуатации автобусной базы превышает срок эксплуатации транспортных средств в несколько раз и законодательство не позволяет ограничить срок соглашения менее, чем жизненный цикл объекта соглашения. Таким образом, организационно-правовой формой реализации проекта выступает концессионное соглашение в рамках 115-ФЗ с обозначенными допущениями. Срок концессионного соглашения – 15 лет, что составляет 2 жизненных цикла автобусов. Инвестиционная фаза – 2 года, эксплуатационная – 13 лет.

Возврат инвестиций предполагается осуществлять через механизм прямого сбора платы с минимальным гарантированным доходом. Такой выбор механизма объясняется невысокой рентабельностью транспортной услуги, отсутствием возможности оказывать прямое влияние на увеличение пассажиропотоков со стороны инвестора.

3 ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА КОМПЛЕКСНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ АВТОБУСНОГО ТРАНСПОРТА)

3.1 Определение возможности реализации инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска через механизм государственно-частного партнерства

Согласно предложениям по совершенствованию методики определения экономической целесообразности реализации инфраструктурного инвестиционного проекта через механизм государственно-частного партнерства необходимо определить его значимость для региона вне зависимости от механизма реализации. Для этого используется показатель совокупного регионального мультипликативного эффекта, который рассчитывается на основе производственного и инвестиционного мультипликаторов.

Производственный мультипликатор рассчитывается с помощью показателей регионального объема производства товаров, работ, услуг и валового регионального продукта (ВРП).

В соответствии с данными Федеральной службой государственной статистики по Челябинской области валовый региональный продукт в основных ценах за 2017 год составлял 1,34 триллиона рублей, а в 2018 году – 1,42 триллиона рублей [102].

Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по Челябинской области в 2017 году составил 1,55 триллионов рублей, а в 2018 – 1,67 триллионов рублей [102]. Тогда согласно формуле (5) производственного мультипликатора, при увеличении выпуска товаров, работ, услуг в одной отрасли Челябинской области, эффект на прост затрат в смежных отраслях составляет 1,19.

Инвестиционный мультипликатор региона рассчитывается в свою очередь на основе ВРП и инвестиций в основной капитал в регионе.

Согласно данным статистики за 2017 год объем инвестиций в основные фонды в Челябинской области составил 194,75 миллиардов рублей в соответствующих ценах года, а в 2018 – 198,3 миллиардов рублей [102]. Тогда согласно формуле (6) инвестиционный мультипликатор Челябинской области равен 1,04.

Таким образом, согласно формуле (7), совокупный мультипликативный эффект от реализации данного инфраструктурного проекта за 16 лет реализации составит 143,5 миллиарда рублей, что составляет десять процентов ВРП 2018 года. Итоговый показатель указывает на значимый эффект от реализации проекта, показатели представлены в таблице 11.

Таблица 11 – Показатели расчета совокупного мультипликативного эффекта от реализации инвестиционного проекта комплексной модернизации транспортной системы города Челябинска

Показатель	Значение
изменение ВРП Челябинской области	77 431 млн. руб
изменение отгруженных товаров, работ, услуг собственного производства в Челябинской области	12 506 млн. руб
изменение совокупных инвестиций в основной капитал в Челябинской области	3 544 млн. руб
производственный мультипликатор проекта	1,19
инвестиционный мультипликатор проекта	1,04
совокупный мультипликативный эффект от реализации проекта	143 500 млн. руб

Далее необходимо определить соответствие качественных показателей проекта необходимым признакам и требованиям для типовых проектов с применением механизма государственно-частного партнерства.

Проект относится к широкомасштабным на региональном уровне, оценочная сумма капиталовложений в проект составит порядка 30 миллиардов рублей. Масштабы проекта сопоставимы с другими крупными проектами реализующихся на территории Челябинской области, например таким как строительство платной магистрали участка федеральной трассы М5, который был признан экономически

целесообразным к реализации через механизм государственно-частного партнерства. Согласно таблице 12, проект соответствует типовым признакам проекта государственно-частного партнерства по всем показателям.

Таблица 12 – Соответствие проекта модернизации транспортной системы г. Челябинска типовым характеристикам проекта государственно-частного партнерства

Характеристика проекта ГЧП	Необходимые требования	Характеристики реализуемого проекта
масштаб проекта	проекты, требующие значительных капиталовложений	оценочная сумма капиталовложений в проект составляет 28,3 миллиарда рублей
техническая сложность и инновационность	чем выше сложность проекта, тем потенциально выше ценность вовлечения в проект частного сектора	проект предполагает эксплуатацию автобусов с новой инфраструктурой, новой маршрутной сетью, регулирование маршрутов включает интеллектуальную составляющую, интегрированную с другими частями комплексного проекта модернизации общественного транспорта
продолжительность	жизненный цикл проектов ГЧП превышает 10-20 лет (совпадая со сроком полезного использования объекта)	предполагаемый срок реализации проекта составляет 15 лет
составление сметы на весь жизненный цикл проекта	полная интеграция работ по проекту в результате сосредоточения ответственности в одном юридическом лице	предполагается создание проектной компании, разработка финансовой модели на весь жизненный цикл проекта
измеримые и четко определяемые результаты	измеряемые и четко определяемые результаты проекта облегчают структурирование соглашения	все показатели, составляющие проект имеют плановые значения, определенные на основе различных способов прогнозирования, тарифные показатели
рыночный интерес	отсутствие конкуренции за участие в проекте может снизить соотношение «цена-качество» участия частного партнера в проекте	транспортные проекты в других регионах проходили в рамках конкурсных процедур с несколькими участниками
способность приносить доход за счет третьих лиц	частные компании обычно успешнее реализуют коммерческий потенциал от вовлечения третьих лиц в	дополнительный доход от предоставления рекламных услуг в автобусах

Реализация проекта с применением механизма государственно-частного партнерства является одним из важных условий предоставления федерального софинансирования, в рамках реализации национального проекта «Экология» федеральный проект «Чистый воздух», где на Челябинскую область запланировано выделение 2,5 миллиардов рублей на перевод общественного транспорта на газомоторное топливо, 2,8 миллиардов рублей на электротранспорт, 8 миллиардов рублей на ремонт и модернизацию трамвайных путей [11].

Доступность источников бюджетного финансирования проекта обеспечена в соответствии с поручением временно исполняющего обязанности Губернатора Челябинской области А.Л. Текслера от 08.05.2019 г. № 01-060/13622 и от 29.05.2019 г. № 01-060/16005 о выделении средств в 2019 году городу Челябинску на мероприятия по увеличению парка автотранспортных средств, использующих природный газ в качестве моторного топлива разработан проект постановления Правительства Челябинской области о внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 22.10.2013 г. № 346-П «О государственной программе Челябинской области «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности». Изменения включают предоставление субсидий местным бюджетам на софинансирование расходных обязательств по проведению мероприятий по повышению энергетической эффективности транспортных средств на предприятиях общественного транспорта на 2019 год. Объем финансового обеспечения в 2019 году за счет средств областного бюджета увеличится на 761 224,75 тысяч рублей [21].

Проект предполагает эксплуатацию автобусов с новой инфраструктурой, новой маршрутной сетью, регулирование маршрутов включает интеллектуальную составляющую, интегрированную с другими частями комплексного проекта модернизации общественного транспорта, что указывает на техническую

сложность проекта. Проекты с такими техническими характеристиками по оценкам экспертов рекомендуется реализовывать с участием публичного и частного партнеров для максимального эффекта от участия каждой стороны.

В рамках комплексного проекта модернизации транспорта предполагается оснащение автобусов экспериментальной «умной начинкой». Разработка подобных технологий ведется как федеральными компаниями в сфере информационных технологий, так и региональными. Таким образом, расширение автобусного парка с возможностью внедрения технологий «Умного города» способствует внедрению новшеств, обеспечивающих качественный рост эффективности процессов или продукции, востребованное рынком.

Одно из требований к проекту, претендующему на реализацию через механизм государственно-частного партнерства, является измеримые и четко определяемые плановые показатели результативности проекта. Все показатели, составляющие проект имеют плановые значения, определенные на основе различных способов прогнозирования, а также тарифные показатели, устанавливаемые органами исполнительной власти в сфере тарифного регулирования.

Реализация проекта соответствует Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2035 года в части целевого направления безопасной и доступной среды, а также повышения качества инфраструктуры для граждан, повышение популярности общественного транспорта, повышение средней скорости движения транспортного потока.

Кроме того, в рамках проекта предполагается полное обновления автобусного парка на транспортные средства, использующие природный в качестве моторного топлива. Природный газ является наиболее экономически выгодным, безопасным, эффективным и экологически чистым видом моторного топлива. Использование газомоторного топлива решает задачи по снижению негативного влияния выбросов вредных веществ в атмосферу автомобильным транспортом. Таким образом проект соответствует задачам, поставленным в распоряжении Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 767-рп «О

регулировании отношений в сфере использования газомоторного топлива, в том числе природного газа в качестве моторного топлива».

Проекты, реализуемые с использованием механизма государственно-частного партнерства, должны отвечать требованию интереса со стороны потенциальных инвесторов. По опыту других регионов проекты в сфере транспортных услуг проходили в рамках конкурсных процедур с несколькими участниками.

Таблица рисков, которые были определены и разделены по зонам ответственности между участниками соглашения представлены в приложении Б. Возможность разделения рисков в соответствии с компетенциями сторон означает соответствие требованиям типового проекта с применением механизма государственно-частного партнерства.

Таким образом, концепция проекта, включающая укрупненные технико-экономические показатели, согласно предлагаемого порядка определения целесообразности реализации проекта через применения механизма государственно-частного партнерства, соответствует требованиям по качественным характеристикам проекта и может быть признан целесообразным к реализации после построения финансовой модели проекта и соответствия требованиям полученные показатели при проведении количественного анализа эффективности.

3.2 Финансово-экономические показатели инвестиционного проекта комплексной модернизации транспортной системы города Челябинска

Финансовое структурирование проекта является одним из основных этапов построения концепции проекта. На данном этапе формируется наиболее выгодная модель финансового взаимодействия сторон, включающая определение структуры источников финансирования, определение механизма возврата инвестиций, планирование денежных потоков.

Рассматриваемый проект включает в себя строительство и реконструкцию мест базирования подвижного состава, а также закупку нового подвижного состава. В рамках соглашения планируется единичное обновление подвижного состава после окончания срока полезного использования первой партии автобусов. В таблице 13 указаны статьи капитальных затрат с указанием объема необходимых инвестиций по годам реализации проекта.

Таблица 13 – Объем инвестиций реализации инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска по статьям затрат, млн. рублей

Статья капитальных затрат	Объем инвестиций по годам, млн. рублей		
	2019	2020	2021
Строительство/реконструкция	948	928	
Покупка подвижного состава	-	12 095	16 649
Итого	948	13 023	16 649

Таким образом, совокупный объем инвестиций составит 30 миллиардов рублей с учетом инфляции и налога на добавленную стоимость. Объем инвестиций в капитальное строительство составляет чуть больше шести процентов. Основная часть инвестиций вкладывается в покупку подвижного состава с обновлением после срока полезного использования, который составляет 7 лет по действующему законодательству.

Финансирование проекта осуществляется через привлечение заемного финансирования, состоящего из кредита, субординированного займа и кредитной линии. Также финансирование капитальных затрат осуществляется за счет капитального гранта со стороны государства, возмещения НДС и амортизации. Объем инвестиций по источникам финансирования представлен в таблице 14.

Таблица 14 – Объем финансирования инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска по источникам, млн. рублей

Статья капитальных затрат	Объем инвестиций по годам, млн. рублей		
	2019	2020	2021
Государственное	284	3 892	

финансирование			
Уставный капитал	30	415	
Старший долг	487	6 649	14 126
Субординированный займ	91	1 246	

Окончание таблицы 14

Статья капитальных затрат	Объем инвестиций по годам, млн. рублей		
	2019	2020	2021
Возмещение НДС	56	821	
Внутренние источники	-		2 523
Итого	948	13 023	16 649

Стоимость привлечения старшего долга составляет десять процентов годовых. Кредитное соглашение подразумевает аннуитетные платежи, а кредитная линия дифференцированное погашение. Различный механизм погашения кредитных средств связан с наибольшей выгодой для проекта. Ставка кредитования рассчитана с учетом применения инструмента государственной гарантии по обязательствам заемщика.

Субординированный займ необходим для гарантирования доходности частного инвестора, так как согласно законодательству, концессионное соглашение не может включать уровень рентабельности и прибыли частного инвестора. Кроме того, субординированный займ обеспечивает заинтересованность частного инвестора в эффективной реализации проекта. Структура финансирования на инвестиционной стадии проекта представлена на рисунке 6.

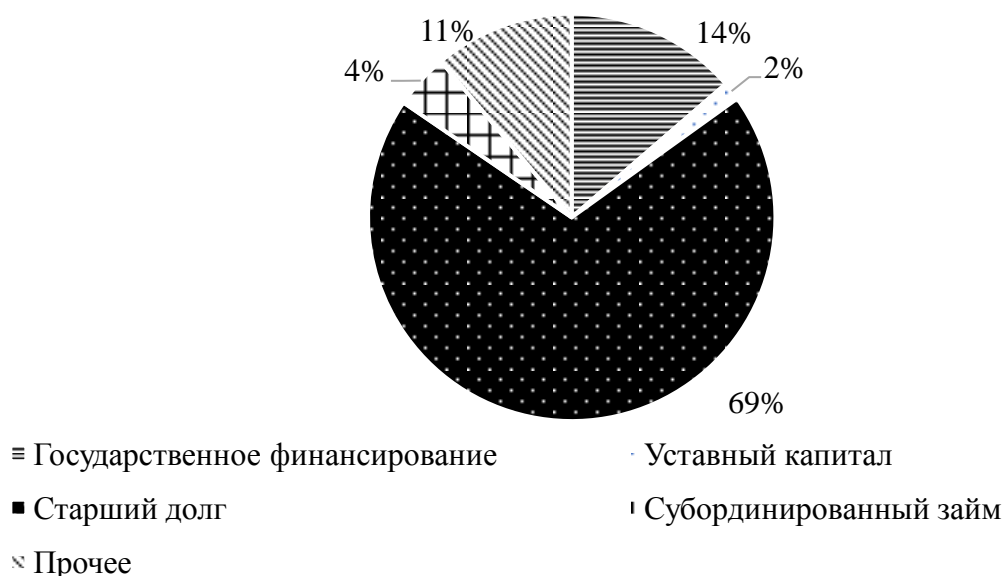


Рисунок 6 – Структура финансирования проекта модернизации транспортной системы города Челябинска, %

Обслуживание субординированного займа предполагается три года дифференцируемыми платежами. Совокупные выплаты составят 1,7 миллиарда рублей, таким образом инвестор за три года заработает 363 миллиона рублей. Динамика выплат младшего долга представлена на рисунке 7.

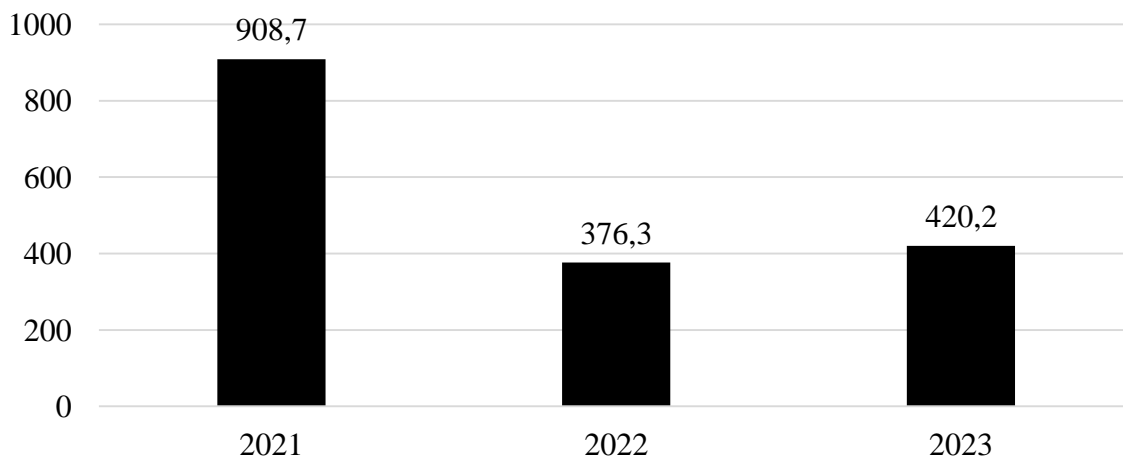


Рисунок 7 – Динамика выплат субординированного долга инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска, млн. руб.

Макроэкономическое окружение проекта основано на данных официального прогноза Министерства экономического развития Российской Федерации по

планируемому уровню инфляции в четыре процента и уровню ключевой ставки 7,5 процентов. Динамика выплат старшего долга представлена на рисунке 8.

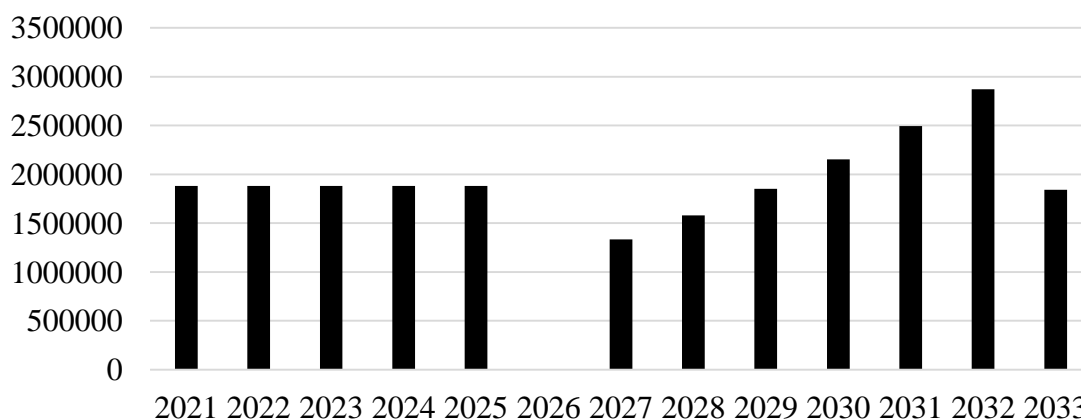


Рисунок 8 – Динамика выплат старшего долга инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска, тыс. рублей

Операционные расходы по проекту также индексировались на уровень инфляции каждый год расчетов. В операционные расходы включены фонд оплаты труда, затраты на топливо, обслуживание автопарка. Кроме того, в модели учтены административно-управленческие расходы, а также расходы, связанные с гарантийными обязательствами по соглашению в виде процентов по банковской гарантии.

Совокупная плановая выручка по проекту составляет 94,04 миллиарда рублей. При заключении соглашения определяется показатель выручки, который обеспечивает необходимый уровень доходности для концессионера. Равномерный уровень выручки достигается через механизм минимально гарантированного дохода через плату концедента, совокупные выплаты из бюджета составят 10,8 миллиардов рублей. Объем платы концедента и тарифной выручки по годам представлен на рисунке 9.

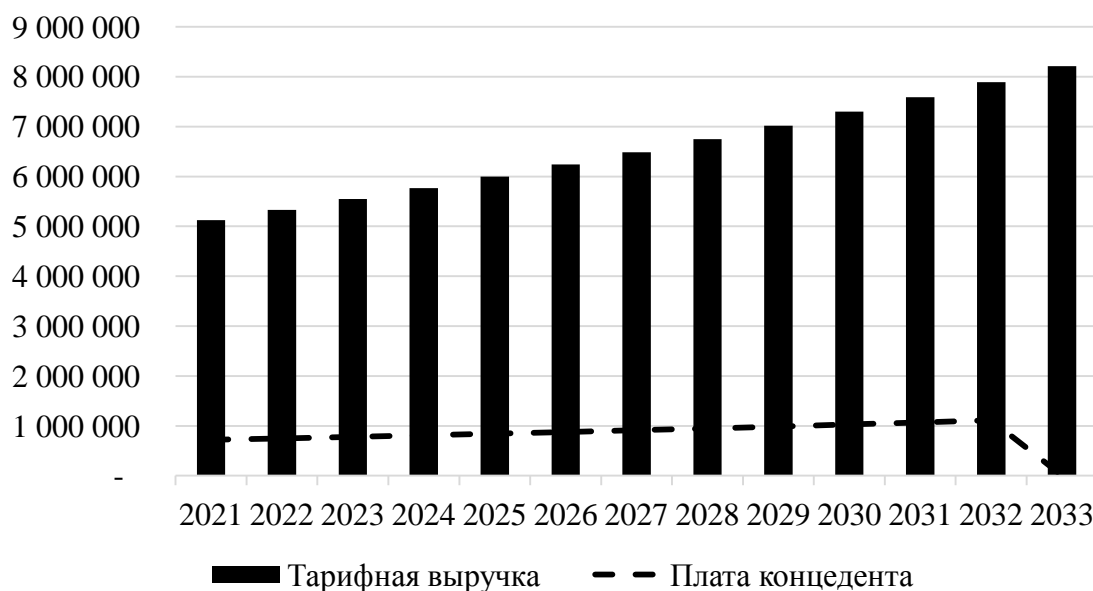


Рисунок 9 – Выручка по инвестиционному проекту модернизации транспортной системы города Челябинска, тыс. рублей

Для расчета выручки перевозчика использовался тариф в 23 рубля и 11,5 для льготного билета. В целях расчета показателей выручки тариф индексировался каждый год на уровень инфляции. Пассажиропоток в модели состоит на 30 процентов из льготных потребителей услуги.

Согласно построенной финансовой модели, проект генерирует чистую прибыль только в пяти отчетных периодах. Суммарные выплаты по налогу на прибыль составят 163,8 миллионов рублей. Динамика операционной и чистой прибыли представлены на рисунке 10.

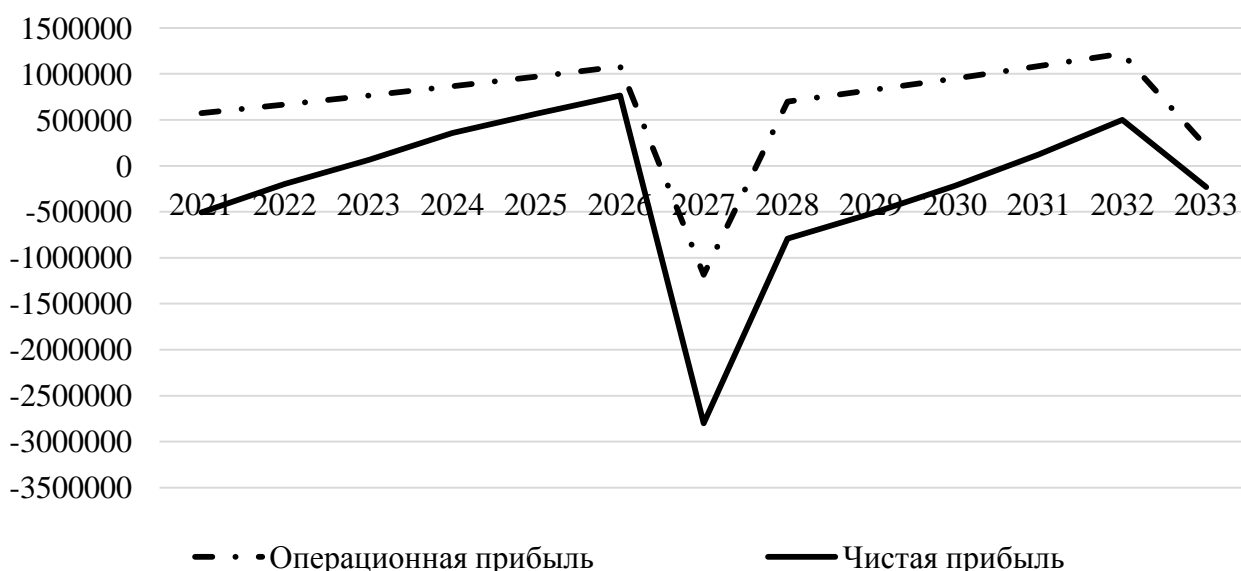


Рисунок 10 – Динамика операционной и чистой прибыли по проекту модернизации транспортной системы города Челябинска, тыс. рублей

Основным показателем состоятельности инвестиционного проекта является баланс денежных средств. На протяжении всего проекта значение показателя было больше или равно нулю, динамика представлена на рисунке 11

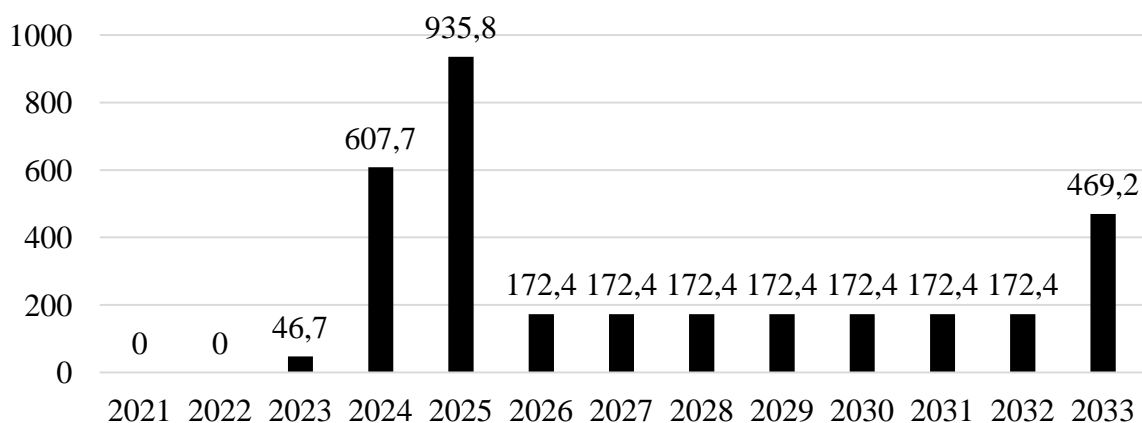


Рисунок 11 – Динамика баланса денежных средств накопленным итогом по проекту модернизации транспортной системы города Челябинска, млн. рублей

Таким образом, финансовая модель проекта позволила сделать вывод о выборе платежного механизма возврата инвестиций со стороны бюджета области,

соотношение структуры финансирования и объема необходимых заемных средств. Проект является кредитоспособным, баланс денежных средств накопленным итогом на протяжении всего срока планирования является неотрицательным.

3.3 Анализ целесообразности реализации инвестиционного проекта

На начальном этапе расчета финансово-экономической эффективности реализации проекта необходимо рассчитать стоимость возможных потерь публичного партнёра, связанных с обозначенными ранее признаками. Всю совокупность рисков событий следует разделить на пять групп в зависимости от стадии реализации проекта. Возможный ущерб для публичного партнёра указан в таблице 15.

Таблица 15 – Объем обязательств публичной стороны в случае реализации рискового события, млн. рублей

Виды рисков	Соответствующие статьи расходов (поступлений) вероятные по проекту	Вероятные отклонения, %	Возможный ущерб, млн. руб
проектирования и подготовительных мероприятий	расходы на прединвестиционной стадии проекта, в том числе расходы на подготовку, выкуп земельного участка	7 – 15	7
создание объекта	расходы на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение	5 – 12	280
эксплуатация объекта	расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание	15 – 25	1 665
получение доходов от использования объекта	выручка от реализации платных услуг населению по проекту в формате ГЧП в соответствии с прогнозным отчетом о финансовом результате	20 – 40	2 200
прочие	иные риски, в том числе связанные с утратой объекта, политическими событиями, не учтенными в вышеуказанных группах	5 – 10	835

Расчет обязательств на этапе проектирования и подготовительных мероприятий состоял из учета риска оспаривания законности заключения соглашения со стороны антимонопольных служб, так как возможные санкции со стороны служб, регулирующих конкуренцию, происходят с временным лагом в несколько месяцев. Данный риск следует учитывать так как предметом концессии является рынок перевозок и фактически концессионер остается единственным поставщиком такой услуги. Устранить такого рода риски не является возможным из-за отсутствия практики межведомственного сотрудничества на этапе структурирования соглашений государственно-частного партнерства. Также одним из типовых рисков для концессионных соглашений является земельные споры в ходы выделения участков. Публичной стороной соглашения выступает Правительство области, а земельный участок, предназначенный под строительство принадлежит администрации города. В случае выявления скрытых дефектов или препятствий для продолжения строительства вопросы согласования изменений потребуют утверждения дополнительных нормативных актов, что может спровоцировать изменение сроков строительства.

На эксплуатационной стадии проекта риски делятся на две основные подгруппы. Во-первых, в случае наступления рискованного события могут потребоваться дополнительные расходы со стороны публичного партнера в виде увеличения выплаты минимально гарантированного дохода. Во-вторых, возможно снижение выручки, что может повлиять на снижение налоговых доходов и снижения бюджетной эффективности в целом.

Одним из ключевых рисков является использование всем парком автобусов природного газа в качестве моторного топлива. С одной стороны, регион может значительно улучшить экологическую обстановку и стать лидером среди регионов России по эксплуатации такого вида общественного транспорта. Однако на данный момент развитие газозаправочной инфраструктуры в Челябинской агломерации находится на очень низком уровне. Также важно учитывать возможные недовольства со стороны граждан.

За базу для вычисления возможных обязательств публичной стороны на стадии проектирования и подготовительных мероприятий следует учитывать затраты на проектирование объектов недвижимости, а на стадии создания объекта – объем капитального гранта на возмещение части расходов на капитальные вложения в проект.

Таким образом, обязательства публичного партнера по проекту в случае возникновения рисков в денежном выражении составляют 4,9 миллиарда рублей за все время реализации проекта. Совокупные расходы бюджетных средств на реализацию проекта составляют пятнадцать миллиардов рублей.

Согласно оценкам Министерства экономического развития Челябинской области совместно с Министерством дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области разница между доходами и начальной максимальной ценой контракта по 44-ФЗ, с учетом аналогичного срока разыгрывания контрактов с реализацией проекта, составит 22 миллиарда рублей.

По оценкам экспертов снижение может составить до 30 процентов. Таким образом, за базу для вычисления сравнительного преимущества будет использоваться указанная сумма с учетом максимального ожидаемого снижения и составит 15 462 миллиона рублей.

Суммарный объем принимаемых публично-правовым образованием обязательств в случае возникновения рисков при реализации государственного контракта составят 7,6 миллиардов рублей.

Согласно формуле (4) реализация транспортного проекта с использованием механизма государственно-частного партнерства имеет незначительное сравнительное преимущество. Что означает целесообразности применение механизма концессионного соглашения.

Сравнительное преимущество реализации инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска через механизм государственно-частного партнерства перед прямым государственным заказом представлено на рисунке 12.

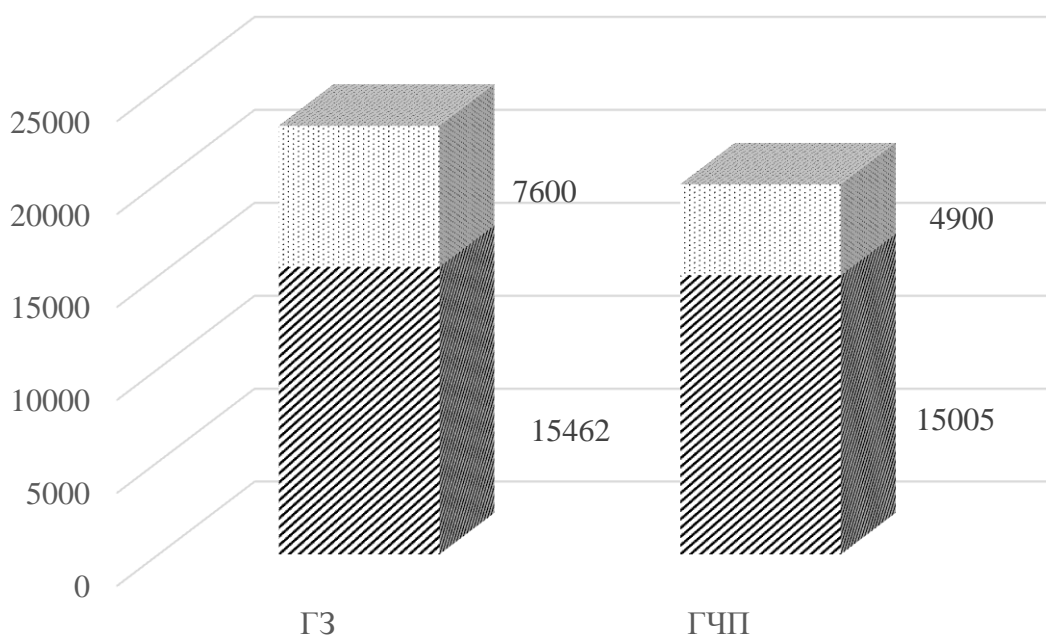


Рисунок 12 – Сравнительное преимущество реализации инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска через механизм государственно-частного партнерства

Четвертый блок определения целесообразности реализации проекта включает в себя количественную оценку эффективности реализации проекта посредством показателей финансового анализа. Итоговые показатели, полученные с помощью финансового моделирования представлены в таблице 15.

Таблица 15 – Показатели эффективности реализации проекта модернизации транспортной системы города Челябинска через механизм государственно-частного партнерства

Показатель	Значение	Целевое значение
чистый дисконтированный доход	16 653 тыс. руб	>0
внутренняя норма доходности	16 %	15 – 25 %
дисконтированный период окупаемости	7 лет	не более срока проекта
коэффициент покрытия долга денежными потоками, доступными для обслуживания долга, в период до погашения долга	1,31	>1
сравнительного преимущества применения механизмов ГЧП	0,13	>0

Дисконтированный денежный поток для инвестора состоит из выборки субординированного займа, обслуживанию займа, выплат дивидендов в сумме

1,049 миллиарда рублей, представлен на рисунке 13. Срок окупаемости проекта для частного инвестора составит семь лет.

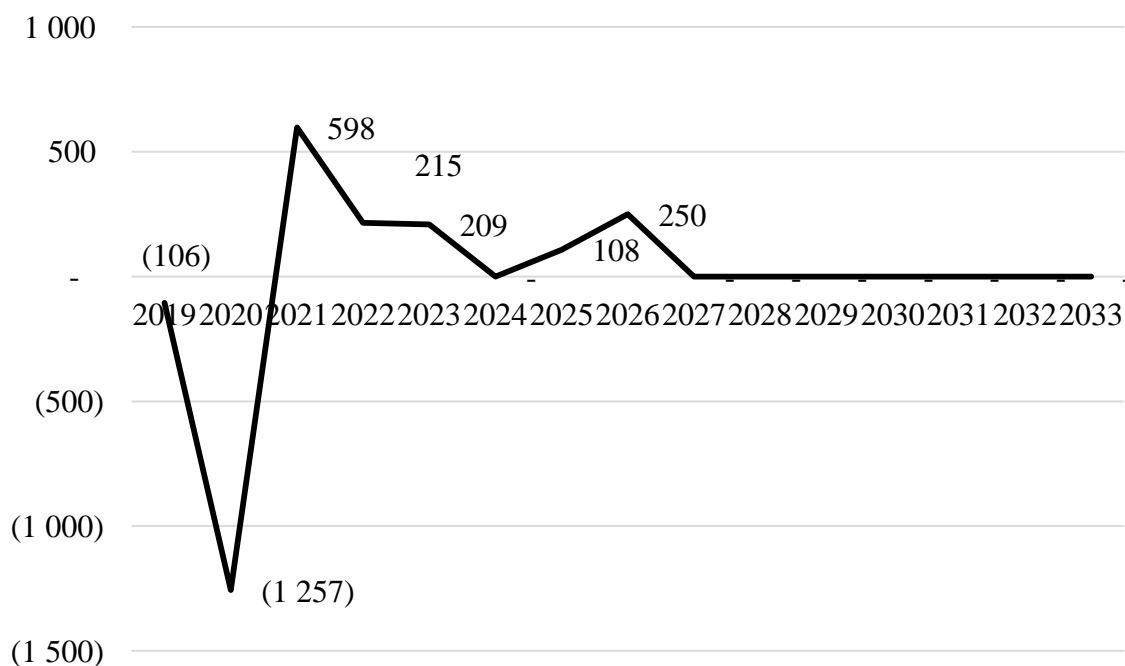


Рисунок 13 – Выплаты дивидендов по инвестиционному проекту модернизации транспортной системы города Челябинска, млн. рублей

Таким образом, согласно методике оценки целесообразности реализации инвестиционного проекта через механизм государственно-частного партнерства рассматриваемый проект модернизации транспортной системы города Челябинска следует признать целесообразным к реализации путем заключения концессионного соглашения.

Выводы по третьему разделу

Совокупный мультипликативный эффект от реализации данного инфраструктурного проекта за 16 лет реализации составит 143,5 миллиарда рублей, что составляет десять процентов ВРП 2018 года.

Проект соответствует типовым признакам проекта государственно-частного партнерства по всем показателям. Реализация проекта соответствует Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2035 года в части целевого направления безопасной и доступной среды, а также повышения качества инфраструктуры для граждан, повышение популярности общественного

транспорта, повышение средней скорости движения транспортного потока. Концепция проекта, включающая укрупненные технико-экономические показатели, согласно предлагаемого порядка определения целесообразности реализации проекта через применения механизма государственно-частного партнерства, соответствует требованиям по качественным характеристикам проекта и может быть признан целесообразным к реализации после построения финансовой модели проекта и соответствия требованиям полученные показатели при проведении количественного анализа эффективности.

Совокупный объем инвестиций составит 30 миллиардов рублей с учетом инфляции и налога на добавленную стоимость. Объем инвестиций в капитальное строительство составляет чуть больше шести процентов. Основная часть инвестиций вкладывается в покупку подвижного состава с обновлением после срока полезного использования, который составляет 7 лет по действующему законодательству.

Финансирование проекта осуществляется через привлечение заемного финансирования, состоящего из кредита, субординированного займа и кредитной линии. Также финансирование капитальных затрат осуществляется за счет капитального гранта со стороны государства, возмещения НДС и амортизации.

Финансовая модель проекта позволила сделать вывод о выборе платежного механизма возврата инвестиций со стороны бюджета области, соотношение структуры финансирования и объема необходимых заемных средств. Проект является кредитоспособным, баланс денежных средств накопленным итогом на протяжении всего срока планирования является неотрицательным

Реализация транспортного проекта с использованием механизма государственно-частного партнерства имеет незначительное сравнительное преимущество. Что означает целесообразности применение механизма концессионного соглашения.

Таким образом, согласно методике оценки целесообразности реализации инвестиционного проекта через механизм государственно-частного партнерства

рассматриваемый проект модернизации транспортной системы города Челябинска следует признать целесообразным к реализации.

Реализация данного инвестиционного проекта приведет к изменению в социально-экономическом положении Челябинской области, приведет к прямым и косвенным экономическим эффектам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основная цель выпускной квалификационной работы заключалась в анализе методов определения экономической целесообразности реализации крупных инвестиционных проектов в инфраструктурной сфере через механизм государственно-частного партнерства, в частности проекта модернизации транспортной инфраструктуры города Челябинска. Для осуществления поставленной цели в ходе работы решались обозначенные задачи, путем изучения отечественной и зарубежной практики реализации проектов государственно-частного партнерства, анализа действующей методики оценки эффективности реализации таких проектов, обобщения полученных данных для их практического применения по структурированию и оценки экономической целесообразности проекта модернизации транспортной инфраструктуры города Челябинска.

После проделанной работы можно сделать вывод, что реализация проекта модернизации транспортной системы города Челябинска через механизм государственно-частного партнерства является экономически целесообразным. Применение данного механизма является оправданным, что показал анализ сравнительного преимущества перед альтернативной формой реализации такого проекта. Альтернативной формой реализации проекта является строительство объектов базирования автобусного транспорта и закупка подвижного состава через организацию конкурсной процедуры и заключения с победителем государственного контракта за счет полного финансирования из регионального бюджета.

В первой главе была проанализирована экономическая сущность и формы реализации государственно-частного партнерства в Российской Федерации. С точки зрения экономики целью такого партнерства между государством и бизнесом является стимулирование притока частного капитала в производство товаров, работ или услуг, которые обеспечиваются за счет средств бюджетов разных уровней публично-правовых образований.

Основными подходами к определению государственно-частного партнерства выступают так как форма создания инфраструктурного объекта, система экономических и правовых институтов, а также инструмент государственного регулирования экономики.

На основе проведенного анализа соглашение о государственно-частном партнерстве было определено как экономические отношения, между публичной и частной стороной осуществляемые посредством заключения соглашения на определенный срок на конкурентной основе для финансирования, строительства, модернизации, управления и эксплуатации объекта инфраструктуры, при котором все стороны соглашения участвуют в распределении рисков и прибыли путем вклада компетенций и ресурсов каждой из сторон.

Основным преимуществом государственно-частного партнерства была выделена возможность определения наиболее выгодного для всех сторон соглашения механизма платежей, в отличие от законодательства о закупках, бюджетные средства выделяются не единым платежом, а распределяются на время реализации всего проекта и могут выплачиваться за счет генерирования дохода от реализации проекта.

Применение таких форм взаимодействия государства и бизнеса позволяет привлекать частное финансирование в сложные инвестиционные проекты. Основной моделью государственно-частного партнерства является концессионное соглашение, соглашения о государственно-частном партнерстве и контракты жизненного цикла.

Было определено, что подготовка инвестиционного проекта с применением механизма государственно-частного партнёрства разделяется на три этапа. На первом этапе подготавливается концепция проекта с укрупненными техническими параметрами и затратами, предполагаемая правовая модель и модель возврата инвестиций. На втором этапе разрабатывается технико-экономическое обоснование с результатами маркетингового, правового и

технического анализа. Главной составной частью ТЭО проекта является финансовая модель.

На третьем этапе рассчитываются критерии эффективности реализации проекта.

Стандартный порядок оценки экономической эффективности проекта включает в себя на первом этапе оценку на комплексность и соответствие установленной форме и требованиям законодательства. На втором этапе происходит оценка финансовой эффективности проекта, включающая показатели для инвестора и кредитных организаций. На третьем этапе проект проходит оценку социально-экономического эффекта, который привязывается к целевым показателям государственным и региональным социально-экономическим программам. На последнем этапе определяется сравнительное преимущество реализации проекта через механизмы государственно-частного партнерства по сравнению с механизмом государственного заказа.

Публичный партнер при выборе наиболее эффективного способа реализации инфраструктурного проекта, должен учитывать не только планируемые прямые бюджетные затраты с учетом поступлений, но и всю совокупность факторов, таких как распределение рисков, доступность источников бюджетного финансирования, соотношение рисков в проекте и гарантируемой доходности частного партнера. Кроме того, были выявлены недостатки действующей методики оценки экономической целесообразности реализации инвестиционного проекта через механизм государственно-частного партнерства. Не проводится оценка экономического эффекта от реализации проекта вне зависимости от механизма его реализации, а также нет порядка определения качественных показателей его реализации.

В целях оценки экономической целесообразности реализации инфраструктурных проектов через механизмы государственно-частного партнерства было решено провести работу по совершенствованию методики оценки экономической целесообразности реализации таких проектов и применить

ее на примере инвестиционного проекта модернизации транспортной системы города Челябинска.

С учетом недостатков действующей транспортной системы, а также указанных показателей были определены основные цели и концепция предлагаемой системы транспортной инфраструктуры (в части автобусного транспорта).

Предлагаемая методика делиться на 4 последовательные оценки параметров проекта.

На начальном этапе необходимо определить степень значимости влияния результатов реализации инфраструктурного проекта на показатели социально-экономического развития региона или страны вне зависимости от механизма реализации. Для этого предлагается использовать расчет совокупного регионального мультипликативного эффекта.

На втором этапе качественного анализа эффективности реализации инфраструктурного проекта определяется соответствие целевым показателям, обозначенным в государственных программах, стратегиях социально-экономического развития регионов. Необходимо определить доступность бюджетного финансирования реализации проекта. Проект должен отвечать требованиям масштаба и технической и технологической сложности, требующих объединения стадий проектирования, строительства и эксплуатации в единый проект.

Третий этап включает в себя определение рисков и распределение их между сторонами ответственности. Четвертый блок определения целесообразности реализации проекта включает в себя количественную оценку эффективности реализации проекта посредством показателей финансового анализа. Количественный анализ включает в себя показатели в рамках действующего законодательства, такие как показатели бюджетной эффективности и сравнительное преимущество с государственными закупками, а также показатели эффективности для частного партнёра и кредитной организации.

Совокупный мультипликативный эффект от реализации данного инфраструктурного проекта за пятнадцать лет реализации составит 143,5 миллиарда рублей, что составляет десять процентов ВРП 2018 года.

Проект соответствует типовым признакам проекта государственно-частного партнерства по всем показателям. Концепция проекта, включающая укрупненные технико-экономические показатели, согласно предлагаемого порядка определения целесообразности реализации проекта через применения механизма государственно-частного партнерства, соответствует требованиям по качественным характеристикам проекта и может быть признан целесообразным к реализации после построения финансовой модели проекта и соответствия требованиям полученные показатели при проведении количественного анализа эффективности.

Совокупный объем инвестиций составит тридцать миллиардов рублей с учетом инфляции и налога на добавленную стоимость. Основная часть инвестиций вкладывается в покупку подвижного состава с обновлением после срока полезного использования, который составляет семь лет по действующему законодательству.

Финансирование проекта осуществляется через привлечение заемного финансирования, состоящего из кредита, субординированного займа и кредитной линии.

Финансовая модель проекта позволила сделать вывод о выборе платежного механизма возврата инвестиций со стороны бюджета области, соотношение структуры финансирования и объема необходимых заемных средств. Проект является кредитоспособным, баланс денежных средств накопленным итогом на протяжении всего срока планирования является неотрицательным.

Реализация транспортного проекта с использованием механизма государственно-частного партнерства имеет незначительное сравнительное преимущество. Что означает целесообразности применение механизма концессионного соглашения.

Таким образом, согласно методике оценки целесообразности реализации инвестиционного проекта через механизм государственно-частного партнерства рассматриваемый проект модернизации транспортной системы города Челябинска следует признать целесообразным к реализации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые документы

1 Гражданский кодекс РФ от 26 января 1996 г. (ред. от 29 июля 2018) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

2 Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. (ред. от 06 июня 2019) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019)

3 Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115 – ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О концессионных соглашениях» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

4 Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224 – ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

5 Федеральный закон от 05 апреля 2015 г. № 44 – ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

6 Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223 – ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

7 Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220 – ФЗ (ред. от 01.03.2019) «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» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

8 Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39 – ФЗ (ред. от 01.03.2019) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

9 Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 442 – ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

10 Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135 – ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О защите конкуренции» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

11 Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

12 Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 (ред. от 29.10.2018) «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

13 Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1514 (ред. от 29.12.2018) «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного

преимущества» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

14 Распоряжение Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 767-р «О регулировании отношений в сфере использования газового моторного топлива» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

15 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

16 Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 октября 2009 г. № 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

17 Закон Челябинской области от 24 ноября 2016 г. № 453-ЗО «О снижении налоговой ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

18 Закон Челябинской области от 29 ноября 2018 г. № 453-ЗО «О налоге на имущество организаций» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

19 Постановление Правительства Челябинской области от 22 октября 2013 г. № 346-п «О государственной программе Челябинской области Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» [Электронный ресурс] //

КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

20 Приказ Министерства экономического развития Челябинской области от 10 декабря 2018 г. № 260 «Об утверждении регионального перечня (классификатора) государственных (муниципальных) услуг и работ» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: правовой сайт. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (Дата обращения: 22.04.2019).

21 Поручение Губернатора Челябинской области от 08 мая 2019 г. №01-060/13622 «О выделении средств в 2019 году городу Челябинску на мероприятия по увеличению парка автотранспортных средств, использующих природный газ в качестве моторного топлива».

Книги и статьи

22 Андреева, Л. В. Предпринимательское право / Л. В. Андреева. – М.: Проспект, 2017. – 526 с.

23 Белицкая, А. В. Государственно-частное партнерство как вид инвестиционной деятельности: правовые аспекты / А. В. Белицкая. // Предпринимательское право. – 2016. – № 1. – 30 с.

24 Белицкая, А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства / А. В. Белицкая. – М.: Статут, 2017. – 117 с.

25 Белицкая, А. В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах / А. В. Белицкая. // Предпринимательское право. – 2014. – № 2. – 40 с.

26 Белицкая, А. В. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект / А. В. Белицкая // История государства и права. – 2015. – № 21. – 27 с.

27 Белокрылова, О. С. Взаимодействие бизнеса и власти / О. С. Белокрылова. – М.: Предприниматель– 2016. – 30 с.

28 Бочаров, В. В. Финансовый анализ : Учеб. пособие / В. В. Бочаров – СПб.: Питер, 2014. – 240 с.

- 29 Буслаева, Л. М. Правовая природа концессионного соглашения / Л. М. Буслаева // Современное право. – 2018. – № 9. – 159 с.
- 30 Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления / В. Г. Варнавский // Отечественные записки. – 2004. – № 2. – 21 с.
- 31 Васильева, С. В. Конституционное право России / С. В. Васильева. – М.: Эксмо, 2016. – 183 с.
- 32 Васильева, С. В. Обеспечение публичных интересов в частно-государственном партнерстве / С. В. Васильева // ВШЭМ. – 2017. - №5. – 29 с.
- 33 Васильева, С. В. Партнерство предпринимателей и власти: тенденции развития законодательства / С. В. Васильева // ВШЭМ. – 2017. - №8. – 41 с.
- 34 Вилисов, М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. В. Вилисов // М.: - Власть. – 2018. – 246 с.
- 35 Вишняков, В. Г. Особые экономические зоны: правовые аспекты и пути развития / В. Г. Вишняков // Главбух. – 2010. – №16. – 30 с.
- 36 Герасимов, Г. Е. Методология стратегического планирования. / Г. Е. Герасимов – М.: Наука, 2017. – 128 с.
- 37 Денисов, П. А. Соглашение о разделе продукции как форма государственно-частного партнерства / П. А. Денисов // Налоги. – 2017. – № 3. – 33 с.
- 38 Доронина, Н. Г. Международное частное право и инвестиции: науч.-практ. исслед. / Н. Г. Доронина – М.: Контракт, 2016. – 311 с.
- 39 Доронина, Н. Г. Государство и инвестиции: науч.-практ. исслед. / Н. Г. Доронина. – М.: Контракт, 2016. – 414 с.
- 40 Егоров, А. Ю. Формирование и развитие рынка органической продукции (на примере ЦФО) / А. Ю. Егоров – М.: Дело, – 2014. – 184 с.
- 41 Ершов, В. Ф. К вопросу классификации проектов в проектном управлении / В. Ф. Ершов. – Санкт-Петербург, 2016. – 210 с.

42 Есбергенова, З. Т. Перспективы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации / З. Т. Есбергенова. – М.: Статут, 2017. – 117 с.

43 Завьялова, Е. Б. Государственно-частное партнерство во внешнеэкономической деятельности / Е. Б. Завьялова // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. – № 2 – 57 с.

44 Заренков, В.А. Управление проектами / В. А. Заренков - М.: Институт новой экономики, 2015. – 147 с.

45 Засыпкин, Д. Ю. Объект концессионного соглашения / Засыпкин Д. Ю. // Право и политика. – 2015. – № 11. – 29с.

46 Засыпкин, Д. Ю. Понятие и признаки концессионного соглашения / Д. Ю. Засыпкин // Российский юридический журнал. – 2016. – № 2. – 179 с.

47 Зенин, А. И. Гражданское право: учебник для бакалавров / И. А. Зенин. – М: Издательство Юрайт, 2017. – 685 с.

48 Зинченко, С. А., Концессионное соглашения – правовая форма взаимодействия бизнеса и государства / С. А. Зинченко. – М.: 2017. – 72с.

49 Игнатюк, В. А. Государственно-частное партнерство / В. А. Игнатюк – М.: Юстицинформ, 2017. – 135 с.

50 Ильин, А. И. Теория права и государства / А. И. Ильин. – М.: Дело, 2015. – 123 с.

51 Исаев, А. И. История России: правовые традиции / А. И. Исаев. – М: Юкис, 2015. – 255 с.

52 Кабашкин, В. А. Государственно-частное партнерство в регионах России / В. А. Кабашкин. - М.: Контракт, 2016. – 311 с.

53 Ковалев, В. В. Управление денежными потоками, прибылью и рентабельностью: учебно-практическое пособие / В. В. Ковалев. – М.: Проспект, 2014. – 336 с.

54 Коршунова, Л. А. Экономика и современный менеджмент / Л. А. Коршунова – М.: КноРус, 2016. – 240 с.

- 55 Курьсь, Н. В. Частно-государственное партнерство как историко-правовое явление / Н. В. Курьсь // Общество и право. – 2016. – № 2. – 33 с.
- 56 Лебедев, П. В. Инновационные технологии в транспортном строительстве / П. В. Лебедев. – Санкт-Петербург, 2017. – 214 с.
- 57 Лисица, В. Н. Государственно-частное партнерство в российском праве // В. Н. Лисицына / Административное право. – 2015. – № 3. – 35 с.
- 58 Литягин, Н. Н. О некоторых аспектах государственно-частного партнерства / Н. Н. Литягин // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – 21 с.
- 59 Лысихина, О. И. Концессионное соглашение как форма государственно-частного партнерства в транспортной сфере / О. И. Лысихина // Транспортное право. – 2017. – № 4. – 68 с.
- 60 Мазаев, В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В. Д. Мазаев – М.: «Издательский дом «Городец», 2014. – 231 с.
- 61 Манько, Н. Н. Совершенствование нормативной базы государственно-частного партнерства на современном этапе развития / Н. Н. Манько // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2017. – № 1. – 95 с.
- 62 Муравьева, К. М. Соотношение понятий «концессия» и «коммерческая концессия» / К. М. Муравьева // Законодательство и экономика. – 2017. – № 8. – 21 с.
- 63 Новашина, Т. С. Экономика и финансы предприятия / под ред. Т. С. Новашинной. – М.: Синергия, 2014. – 344 с.
- 64 Новицкий, И. Б. Римское право. Учебник для вузов. / И. Б. Новицкий. – М.: ИКД ЗЕРЦАЛО-М, 2016. – 327 с.
- 65 Новоселова, М. А. Сущность и проблемы развития государственно-частного партнерства / М. А. Новоселова. – М.: Статут, 2017. – 152 с.
- 66 Овсянникова, Т. Ю. Экономика строительного комплекса: Экономическое обоснование и реализация инвестиционных проектов / Т. Ю. Овсянникова – М.: Академия, 2016. — 224 с.

67 Попов, А. И. Становление и развитие концессионных соглашений в России / А. И. Попов // История государства и права. – 2017 – № 5. – 16 с.

68 Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Нью-Йорк и Женева: ООН, 2008. [Электронный ресурс] // Официальные публикации ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/publications/>.

69 Рачков, И. А. Белые пятна в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» / И. А. Рачков. М.: Закон, – 2017. – 145 с.

70 Резер, Т. М. Государственно-частное партнерство: ключевые факторы при реализации проектов / Т. М. Резер // II международная научно-практическая конференция: «Развитие российской системы государственного управления: реалии современности, тенденции, перспективы» (23-25 октября 2017 г.) – 2017 – 81 с.

71 Ример, М. И. Экономическая оценка инвестиций / М. И. Ример // С-П.: Питер, 2017. – 431 с.

72 Родин, А. А. Практические возможности реализации проектов государственно-частного партнерства по российскому законодательству / А. А. Родин // Право и экономика. – 2017 – № 5 – 27 с.

73 Саенко, И. А. Анализ динамики инвестиций в основной капитал и прямых результатов инвестиционно – строительной деятельности / И. А. Саенко – Новосибирск, 2015. – 175 с.

74 Сазонов, В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / В. Е. Сазонов. – М.: Дело, 2012. – 113 с.

75 Седлецкая, Е. Г. Основные направления совершенствования нормативно-правового регулирования концессионных обязательств. / Е. Г. Седлецкая // Юридический мир. – 2017. – № 5 – 38 с.

76 Слободчикова, И. В. Основные фазы жизненного цикла проекта / И. В. Слободчикова – М.: Эксперт. – 2017. – 287 с.

77 Скопина, Е. В. Анализ программы развития социально-производственного комплекса в малом городе России / Е. В. Скопина // II Международная научно-практическая конференция (18–20 апреля 2016 г.). – Екатеринбург, 2016 – № 2 – 282 с.

78 Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – Москва: Издательство социально-экономической литературы, 1962. REPRINT ЭКСМО, – 2018. – 680с.;

79 Сосна, С. А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве / С. А. Сосна // Журнал российского права. – 2018. – № 2 – 53 с.

80 Талапина, Э. В. Публичное право и экономика: курс лекций / Э. В. Талапина – М.: Волтерс Клувер, 2016. – 520 с.

81 Таль, Л. С. Концессионные договоры городских общественных управлений / Л. С. Таль – С-П: Дело, – 2015. – 265 с.

82 Толстой, Ю. К. Принципы гражданского права / Ю. К. Толстой // Правоведение. – 2012 – №2 – 53 с.

83 Туктаров, Ю. Е. Судебная практика о концессионных соглашениях: новые грани в понимании проблем института / Ю. Е. Туктаров // Закон. – 2017. – № 5 – 170 с.

84 Черепяхин, Б. Б. Труды по гражданскому праву / Б. Б. Черепяхин. – М.: Статут, 2011. – 120 с.

85 Чечевицына, Л. Н. Экономика организации: учебное пособие / Л. Н. Чечевицына, Е. В. Хачадурова. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2015. – 382 с

86 Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич – М.: Просвещение, 2016. – 159 с.

87 Широков, Н. С. Правовая сущность концессионного соглашения / Н. С. Широков. – М.: ЭКСПО, 2012 – 331 с.

88 Шорохов, С. В. Концессионное соглашение как форма публичного управления / Шорохов С. В. – М.: Дело, 2014. – 221 с.

89 Шохин, С. О. Правовое обеспечение государственно-частного партнерства с участием малого и среднего бизнеса / С. О. Шохин. – М.: Юридический мир, – 2013. – 255 с.

90 Cost Recovery, Equity, and Efficiency in PPP. / V. Foster, Y. Ying, H. Skilling and Q. Wodon // World Bank, Washington DC. – 2016. – 102 p.

91 Climate Change Effects on Agriculture: Economic Responses to Biophysical Shocks. / Nelson, G.C., Valin, H., Sands, R.D., Havlik, P., Ahammad, H., Deryng, D., Elliott, J. // Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, – 2014. – 111 p.

92 FCA. 2017. Understanding PPI Redress from a Consumer Perspective, December 2017 / Rome, FAO. – 2017. – 40 p.;

93 The Impact of the Privatization of transport infrastructure. / Galiani, S., Gertler, P., and Schargrodsky, E. // Journal of Political Economy – 2015. – 206 p.

94 World Bank. 2014. Public-private partnerships: reference guide version 2.0. Washington, DC: World Bank Group. – 2014. – 315 p.

95 World Bank 2013. Impact evaluation for infrastructure: General guidance and existing evidence. – 2013. – 329 p.

96 World Bank: Infrastructure for Sharing Prosperity in LAC - LAC Regional Studies Series – Concept Note. – 2015. – 217 p.

Internet - источники

97 Оценка инвестиционного климата российских регионов глазами иностранных инвесторов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru/content/investicionnyu-klimat-1>.

98 Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru/content/razvitie-infrastruktury-1>.

99 Развитие транспортной инфраструктуры России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru/content/gchp-v-transportnoy-sfere-1>.

100 Сборник методических материалов по ГЧП в транспортной сфере [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/avtodorogi_mosty_1.pdf.

101 Экспертный релиз «Обоснование эффективности применения механизмов ГЧП» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru/content/ocenka-effektivnosti-proektov-gchp-1>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Анализ экономической сущности государственно-частного партнерства

Таблица А.1 – Анализ сущности понятия «государственно-частное партнерство» с точки зрения разных авторов

Автор, источник	Определение	Особенности определения, подход
В. А. Фильченков «Развитие государственно-частного партнерства» [74]	основанные на взаимовыгодных условиях, организационно-экономические и имущественно-хозяйственные отношения, осознанно устанавливаемые и развиваемые между публичной властью и частным бизнесом в институционально возможных для данной страны формах в целях реализации международных, национальных, региональных, местных общественно-значимых проектов в широком спектре сфер компетенции и ответственности публичной власти	ГЧП как форма создания инфраструктурных объектов в рамках действующих условий экономического развития страны и ее экономических институтов
The Green Book [95]	форма кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг с использованием объекта	форма взаимодействия для наиболее эффективного использования ресурсов при создании инфраструктурных объектов
В. А. Кабашкин «Государственно-частное партнерство в регионах России» [52]	инструмент развития с целью получения максимальных выгод на основе сотрудничества и повышения экономической эффективности	ГЧП как инструмент государственного регулирования экономики
Mirjam Bult-Spiering «Strategic Issues in Public-Private Partnerships» [70]	форма взаимодействия между государственным и частным сектором длительного характера, в котором участники производят продукты, работы или оказывают услуги, характеризующиеся разделением рисков, расходов и доходов между участниками соглашения	форма взаимодействия для наиболее эффективного использования ресурсов и разделения рисков и выгод

Продолжение таблицы А.1

Автор, источник	Определение	Особенности определения, подход
Mirjam Bult-Spiering «Strategic Issues in Public-Private Partnerships» [70]	институциональная форма взаимодействия между государственным и частным сектором, которые работают в целях достижения общей цели, в рамках которой стороны принимают инвестиционные риски на основе заранее определенной формы распределения доходов и расходов между сторонами	форма взаимодействия для создания инфраструктурных объектов с разделением рисков и выгод в рамках действующих экономических институтов
Mirjam Bult-Spiering «Strategic Issues in Public-Private Partnerships» [70]	инновационный инструмент взаимодействия образовательного характера, предполагающий передачу знаний, прежде всего, от бизнеса к правительству, призванный изменить формат функционирования экономической деятельности правительства	ГЧП как форма передачи компетенций от частного сектора публичному, способ внедрения инноваций
Mirjam Bult-Spiering «Strategic Issues in Public-Private Partnerships» [70]	отношения, возникающие между частным сектором и государственными органами с целью привлечения частных ресурсов и знаний для того, чтобы способствовать созданию общественных благ и оказанию общественных услуг	форма взаимодействия для создания инфраструктурных объектов с привлечением внебюджетных средств
М. В. Вилисов «Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект» [34]	правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направляемых на достижение целей государственного управления	правовой институт для реализации функций государства
В. Г. Варнавский «Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления» [30]	юридически закрепленная форма взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами в целях реализации общественно значимых инфраструктурных проектов в широком спектре видов экономической деятельности	форма взаимодействия с целью выполнения государством своих функций

Продолжение таблицы А.1

Автор, источник	Определение	Особенности определения, подход
З. Т. Есбергенова, «Перспективы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [42]	юридически оформленные отношения органов власти и субъектов предпринимательства в отношении объектов, находящихся в юрисдикции государства, основанные на обязательном разделении рисков, учете интересов и координации усилий сторон, осуществляемые в целях наиболее эффективной реализации инфраструктурных проектов, имеющих общественно-государственное значение	соглашение с целью наиболее эффективного использования экономических ресурсов при реализации государством своих функций
Е. С. Коровин «Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки» [48]	долгосрочное сотрудничество между общественным и частным секторами, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод	выполнение функций государства через сотрудничество с частным бизнесом с целью наиболее эффективного использования ресурсов
М. А. Новоселова, «Сущность и проблемы развития государственно-частного партнерства» [65]	система институтов и механизмов, учитывающая региональную, муниципальную отраслевую и ведомственную специфику и направленная на взаимодействие партнерских отношений в виде соглашения с взаимными обязательствами, распределительными отношениями, хеджированием рисков, предполагающая совместную деятельность субъектов рыночных отношений	ГЧП как система правовых, экономических и социальных институтов в рамках действующего экономического развития
М. А. Дерябина «Государственно-частное партнерство: теория и практика» [51]	институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий	форма взаимодействия частной и публичной сторон для создания инфраструктурных объектов

Продолжение таблицы А.1

Автор, источник	Определение	Особенности определения, подход
О. С. Белокрылова, «Взаимодействие бизнеса и власти» [27]	экономико-политическое взаимодействие основных экономических агентов рыночного хозяйства, представляющее собой совокупность формальных и неформальных принципов, инструментов и институтов, обеспечивающих консолидацию усилий государства и частного капитала на институциональной основе соответствующих механизмов государственного регулирования национальной экономики, инфраструктурных и общественно значимых инвестиционных проектов	ГЧП как система правовых, экономических и социальных институтов в рамках действующего экономического развития
А. Ю. Никитаева «Государственно-частное развитие в инновационном развитии экономики» [34]	система институционально организованного взаимодействия государства и бизнеса, созданная на долговременной и взаимовыгодной основе для достижения единых целей на базе синтеза материальных и нематериальных ресурсов этих двух институтов в целях повышения эффективности развития экономики страны и роста жизни населения, доступности общественных благ	система синтеза ресурсов двух институтов рыночной экономики
Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224 – ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4]	юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения в соответствии с Федеральным законодательством в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и	форма взаимодействия частной и публичной сторон для привлечения внебюджетных средств при реализации государством своих функций

	повышения их качества	
--	-----------------------	--

Таблица А.2 – Преимущества применения механизма государственно-частного партнерства

Преимущества использования механизма ГЧП для публичной стороны	Преимущества использования механизма ГЧП для частной стороны
возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания объекта, что позволяет реализовывать инфраструктурные проекты в условиях отсутствия достаточного объема бюджетных средств без увеличения долговой нагрузки в текущем периоде	возможность привлечения кредитных организаций по более выгодным условиям, чем среднерыночные за счет участия в проекте государства и применения инструментов государственных гарантий
возможность получить объект в рассрочку, не увеличивая долговую нагрузку на бюджет, так как в проектах ГЧП условные обязательства бюджета не влияют на уровень долга	закрепление условий взаимодействия с публичной стороной в рамках долгосрочного соглашения
возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов жизненного цикла объекта (проектирование, строительство и эксплуатация)	возможность получения земельного, лесного, водного участков без торгов для целей реализации соглашения о ГЧП
возможность приобретать не объект, а только услугу для реализации социальных функций государства	возможность софинансирования проекта публичной стороной, получения дополнительных гарантий
возможность использовать ресурсы и компетенции частного партнера для оказания социально значимых услуг, повышения их качества и удовлетворенности населения	дополнительный рынок сбыта узкоотраслевой интеллектуальной собственности
большая гибкость правового структурирования реализации проекта по сравнению с государственным заказом	возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты на этапе создания или эксплуатации
передача части рисков по проекту частному партнеру	передача части рисков по проекту публичному партнеру
снижение присутствия государства в экономике	закрепление в сферах деятельности, традиционно занимаемых государством
в случае частной инициативы существует возможность переложить затраты, связанные с разработкой проекта, на частного инициатора проекта и сократить срок отбора инвестора, а также повысить эффективность управления имущественным комплексом	в случае частной инициативы существует возможность самостоятельно проработать структуру проекта, сократить срок заключения соглашения

Таблица А.3 – Типовые характеристики инвестиционного проекта, реализуемого с применением механизма государственно-частного партнерства

Характеристика проекта	Необходимые требования
масштаб проекта	проекты, требующие значительных капиталовложений
техническая сложность и инновационность	чем выше сложность проекта, тем потенциально выше ценность вовлечения в проект частного сектора
продолжительность	жизненный цикл проектов ГЧП превышает 10-20 лет (совпадая со сроком полезного использования объекта)
составление сметы на весь жизненный цикл проекта	полная интеграция работ по проекту в результате сосредоточения ответственности в одном юридическом лице
измеримые и четко определяемые результаты	измеряемые и четко определяемые результаты проекта облегчают структурирование соглашения
возможность разделения рисков	отсутствие возможности передачи рисков частному партнеру снижает соотношение «цена-качество» его участия в проекте
рыночный интерес	отсутствие конкуренции за участие в проекте может снизить соотношение «цена-качество» участия частного партнера в проекте
способность приносить доход за счет третьих лиц	частные компании обычно успешнее реализуют коммерческий потенциал от вовлечения третьих лиц в проект

Таблица А.4 – Характеристика основных форм государственно-частного партнерства

Характеристика	Концессионное соглашение	Соглашение о государственно-частном партнерстве	Контракт жизненного цикла	Корпоративная форма сотрудничества
право собственности на объект	сохранение государственной собственности	государственная собственность или право собственности у частного партнера, сохранение после действия соглашения только	сохранение государственной собственности	в собственности компании-актива

		если затраты частного партнера были свыше 50% совокупных затрат		
--	--	---	--	--

Продолжение таблицы А.4

Характеристика	Концессионное соглашение	Соглашение о государственно-частном партнерстве	Контракт жизненного цикла	Корпоративная форма сотрудничества
распределение рисков	стандартное распределение проектных рисков в соответствии с законодательством	повышенная гибкость в распределении проектных рисков при заключении соглашения	риски для исполнителя по неисполнению расходных обязательств в рамках контракта со стороны заказчика в одностороннем порядке, невозможность учета в расчете цены контракта инфляционных и иных внешних рисков	риск оспаривания конкурса в отсутствие прямого законодательств, отсутствие предусмотренных инструментов долгосрочного бюджетного финансирования со стороны государства
платежный механизм	прямой сбор платы; плата за доступность; возможность предусмотреть в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрата инвестора в случае возникновения непредвиденных обстоятельств	прямой сбор платы; плата за доступность; возможность предусмотреть в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрата инвестора в случае возникновения непредвиденных обстоятельств	платежи по контракту равными долями в течение срока контракта	распределение дивидендов
эксплуатация объекта	обязательная эксплуатация объекта	возможность осуществления частным партнером	строительство объекта через предоставление	эксплуатирует компания-актив

	соглашения концессионеро м	технического обслуживания объекта соглашения, обязательств эксплуатации	без по	права пользования объектом обязательством по его обслуживанию	
--	----------------------------------	--	-----------	--	--

Продолжение таблицы А.4

Характеристика	Концессионное соглашение	Соглашение о государственно- частном партнерстве	Контракт жизненного цикла	Корпоративная форма сотрудничества
конкурсная процедура	установлен 115-ФЗ	установлен 224-ФЗ	в рамках 44-ФЗ с возможностью объединения услуг (работ) по проектированию и строительству объект инфраструктуры	федеральное законодательство не предусматривает для модели проекта специальной процедуры отбора инвестора
минимальный срок действия соглашения	не установлен	3 года	в рамках жизненного цикла объекта	не установлен
экспертиза на бюджетную эффективность	необязательна	обязательна	отсутствует	необязательна

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица рисков публичной стороны соглашения по инвестиционному проекту модернизации транспортной системы города Челябинска с применением механизма государственно-частного партнерства

Таблица Б.1 – Таблица рисков публичного партнера в концессионном соглашении о модернизации транспортной системы города Челябинска

№	Риск	Сторона, которая несет ответственность	Возможные экономические последствия	Возможные способы минимизации последствий
1	законность заключения соглашения (возможность оспаривания)	публичная сторона	невозможность достижения финансового закрытия / расторжение или прекращение соглашения	надлежащий правительственный контроль, надлежащая организация процесса получения необходимых разрешений, получение юридического заключения от правового департамента Правительства
2	достаточность проектных данных и спецификаций	публичная сторона	задержки в выполнении работ, возникновение дополнительных расходов	публичная сторона может иметь возможность обязать частного партнера, частная сторона проверить полноту и точность данных и спецификаций
3	изменения применимых стандартов и критериях	частная и публичная стороны	задержки в выполнении работ / возникновение дополнительных расходов	частная сторона будет должна соблюдать такие изменения, но, как правило, будет иметь право на получение какой-либо компенсации
4	наличие адекватного доступа к строительному участку / сервитуты / права прохода/проезда	публичная сторона	задержки в выполнении работ / возникновение дополнительных расходов	перспективное планирование и анализ; привлечение к процессу и координирование действий правительственных ведомств, часть такого риска может быть передана частной стороне, но только если он способен контролировать такой риск в соответствующей части; подрядчик обычно не принимает на себя такие риски.

Продолжение таблицы Б.1

№	Риск	Сторона, которая несет ответственность	Возможные экономические последствия	Возможные способы минимизации последствий
5	подключение к коммунальным сетям (электро-, водоснабжение)	возможно, публичная сторона, хотя получение таких услуг может стать ответственностью частной стороны	приостановки выполнения обязательств / задержки в выполнении работ / возникновение дополнительных расходов	хорошая организация управления и контроля со стороны публичного партнера/публичная сторона; эффективная межведомственная координация и привлечение к процессу другие правительственные ведомства
6	достаточность установленных тарифов за проезд (норма прибыли / финансовые обязательства Частной стороны)	либо частная сторона, либо публичная сторона	недостаточные выручка и доход; нехватка денежных средств; косвенно повлияет на качество работ	проведение необходимых рыночных исследований и анализов; применение гибких механизмов, позволяющих при необходимости корректировать уровень платы за проезд; получение достаточных экономических данных; применение передовых технологий прогнозирования, зависит от того, кто несет риск по достаточности трафика и платы за проезд, а также от конкретной структуры платы за проезд, в случае использования платежей за обеспечение пропускной способности риски частной стороны уменьшаются
7	доступность установленных тарифов за проезд для пользователей (способность / желание платить)	либо частная сторона, либо публичная сторона	недостаточные выручка и доход; нехватка денежных средств; косвенно повлияет на качество работ	проведение необходимых рыночных исследований и анализов; применение гибких механизмов, позволяющих при необходимости корректировать уровень платы за проезд; получение достаточных экономических данных; применение передовых технологий

				прогнозирования.
--	--	--	--	------------------

Продолжение таблицы Б.1

№	Риск	Сторона, которая несет ответственность	Возможные экономические последствия	Возможные способы минимизации последствий
8	интенсивность движения (недостижение плановых величин)	либо частная сторона, либо Публичная сторона	недостаточные выручка и доход; нехватка денежных средств; косвенно повлияет на качество работ; в конечном итоге, банкротство частной стороны и расторжение соглашения	проведение необходимых рыночных исследований и анализов; применение гибких механизмов, позволяющих при необходимости корректировать уровень платы за проезд; получение достаточных экономических данных; применение передовых технологий прогнозирования
10	недостаточный доход / недостаточные нормы прибыли	либо частная сторона, либо публичная сторона [в основном, частная сторона]	недостаточные выручка и доход; нехватка денежных средств; косвенно повлияет на качество работ; в конечном итоге, банкротство частной стороны и расторжение Соглашения	проведение необходимых рыночных исследований и анализов; применение гибких механизмов, позволяющих при необходимости корректировать уровень платы за проезд; получение достаточных экономических данных; применение передовых технологий прогнозирования
11	процентные ставки (до финансового закрытия)	публичная сторона	увеличение расходов; возможно, задержки в достижении финансового закрытия	структурирование конкурсного процесса и соглашения таким образом, чтобы уменьшить срок достижения финансового закрытия до разумного минимума/ частная сторона может нести часть такого риска, что будет зависеть от структуры периода разработки
12	вмешательство / создание помех правительственными органами	публичная сторона	задержки в выполнении работ и увеличение расходов;	включение в соглашение действенных механизмов защиты по финансовому балансу; привлечение к процессу другие правительственные органы

Продолжение таблицы Б.1

№	Риск	Сторона, которая несет ответственность	Возможные экономические последствия	Возможные способы минимизации последствий
12	достаточность / наличие правительственных грантов или субсидий	публичная сторона	увеличение расходов; возможно, задержка в достижении финансового закрытия; вероятность отрицательных последствий для рентабельности проекта	достижение ясности в вопросе о наличии такого финансирования до заключения соглашения; четкое понимание обязательств, принятых на себя Правительством; проведение тщательной проверки по вопросу эффективности долгосрочных обязательств и целесообразности субсидий; необходимо проанализировать долгосрочные экономические перспективы проекта
13	внесение изменений в законодательство	совместная ответственность	увеличение расходов / задержки в выполнении работ	адекватные механизмы защиты частной стороны от отрицательных последствий внесения изменений в законы (например, от новых законов, направленных непосредственно против частной стороны или являющихся дискриминационным и по отношению к Частной стороне); включение в соглашение четко прописанного положения по «финансовому балансу».
15	форс-мажор (политические события: войны / террористические акты/экспроприация)	публичная сторона	возникновение дополнительных расходов / приостановки и задержки в выполнении работ; риск расторжения соглашения	разработка необходимых положений по финансовому балансу; необходимо предусмотреть механизм компенсаций, который бы делал такие действия крайне нежелательными для органов власти;

