

УДК 330:351.712

DOI: 10.26140/anie-2019-0802-0089

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ УСЛУГ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА**

© 2019

Харькова Ольга Михайловна, кандидат экономических наук, доцент кафедры
«Государственное и муниципальное управление» Института менеджмента
Оренбургский государственный университет
(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, 13, e-mail: hom78@mail.ru)

Аннотация. Необходимость оптимизации бюджетных средств и развития сферы услуг общественного транспорта, требует поиска новых инструментов достижения этих целей. Несмотря на имеющийся положительный опыт реализации проектного финансирования в рамках соглашений государственно-частного партнерства, на уровне субъектов РФ и муниципальных образований сохраняются негативные тенденции пренебрежения к привлечению частных партнеров и их инвестиций в сферу своей деятельности. Проектное финансирование предполагает достижение цели эффективного использования бюджетных средств и привлеченных ресурсов на базе соглашения. Однако данный механизм полностью не применяется на территориальных уровнях, в связи с существующими рисками, выделенными в данной статье. На основе изученного опыта реализации концессионных соглашений, определены критерии участия в проектах на основе государственно-частного партнерства в сфере услуг общественного транспорта. Сохраняется проблема распределения рисков и выгод между участниками соглашения. Практическая значимость результатов исследования заключается в методической помощи органам власти соответствующего уровня в формировании соглашений о государственно-частном партнерстве в сфере услуг общественного транспорта с учетом интересов всех участников соглашения и непосредственных потребителей услуг.

Ключевые слова: проект, государственно-частное партнерство, проектная компания, соглашение, проектное финансирование, риски государственно-частного партнерства, программно-целевой метод, взаимодействие, оценка эффективности проекта, критерии участия в проектном финансировании.

**REALIZATION OF PROJECT FINANCING OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE SPHERE OF PUBLIC TRANSPORT SERVICES**

© 2019

Kharkova Olga Mikhailovna, Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Department
“State and Municipal Management” of the Institute of Management
Orenburg State University
(460018, Russia, Orenburg, Victory Avenue, 13, e-mail: hom78@mail.ru)

Abstract. The need to optimize budget funds and the development of public transport services requires the search for new tools to achieve these goals. Despite the existing positive experience in the implementation of project financing under public-private partnership agreements, at the level of constituent entities of the Russian Federation and municipalities, negative neglect tendencies to attract private partners and their investments in the scope of their activities persist. Project financing involves the achievement of the goal of efficient use of budget funds and attracted resources on the basis of an agreement. However, this mechanism is not fully applied at territorial levels, due to the existing risks highlighted in this article. On the basis of the studied experience in the implementation of concession agreements, the criteria for participation in projects on the basis of public-private partnership in the field of public transport services are defined. The problem of distribution of risks and benefits between the parties to the agreement remains. The practical significance of the research results lies in the methodological assistance to the authorities of the appropriate level in the formation of agreements on public-private partnership in the field of public transport services, taking into account the interests of all parties to the agreement and direct consumers of services.

Keywords: project, public-private partnership, project development, agreement, project financing, risks of public-private partnership, program-target method, interaction, assessment of project effectiveness, criteria for participation in project financing.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Наряду с частным и государственным (бюджетным) финансированием, проектное финансирование является наиболее перспективной и часто используемой за рубежом моделью финансирования государственно-частного партнерства (ГЧП) [1]. Применение данной модели требует создания специальной проектной компании, деятельность которой финансируется из различных источников [2-6]. Причем, это могут быть бюджетные и внебюджетные источники с применением разных механизмов (кредиты, субсидии, выпуск ценных бумаг, лизинг и др.). Однако, применение проектного финансирования сопряжено с целым рядом рисков, что приводит к снижению его популярности. Риски проектного финансирования связаны, в основном, с долгосрочностью проектов и особенностью предмета данного проекта.

Реализация долгосрочных проектов в сфере услуг общественного транспорта (УОТ) связана со следующими рисками: на подготовительном этапе оказания УОТ (строительство, реконструкция объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств) партнеры не получают прибыли, что может привести к затруднениям возврата финансовых средств (в независимости от выбранного финансового инструмента привлечения

средств); социальная значимость УОТ предполагает установление предельных тарифов и их регулирование государственным партнером, то есть в одностороннем порядке, что может не соответствовать затратам на подготовку и оказание услуг. Кроме того, существуют особенности УОТ, что также влияет на риски ГЧП в данной сфере [6, 7].

Региональные органы власти скептически настроены на применение проектного финансирования в сфере УОТ. Так, в Оренбургской области был разработан проект Постановления Правительства Оренбургской области «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти Оренбургской области при подготовке проектов государственно-частного партнерства, принятии решений о реализации проектов государственно-частного партнерства, реализации и мониторинге реализации соглашений о государственно-частном партнерстве». Однако, в нем был рассмотрен вариант невмешательства субъекта в данную сферу, что является несоблюдением положений Федерального законодательства. В результате, в качестве основного механизма ГЧП в сфере УОТ выбрано концессионное соглашение на основе проведения открытых конкурсов. Но, как показывает практика, результаты конкурсов не всегда соответствуют законным требованиям и отвечают интересам частного пар-

тнера, а также предъявляемым потребителями требованиям к качеству УОТ.

Следовательно, возникает необходимость выявления эффективного механизма финансирования в рамках проектов ГЧП и разъяснения сторонам соглашения положений в части реализации проектного финансирования.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматриваются аспекты этой проблемы и на которых обосновывается автор; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы. Реализация норм Федерального закона № 224-ФЗ привела к повышению интереса к вопросам ГЧП, механизмам его реализации и поиску различных инструментов его финансирования [8]. Авторы рассматривают зарубежные типы проектов в рамках ГЧП [9, 10]. Имеются публикации, посвященные анализу российской практики реализации проектов ГЧП. Так, А.Е. Пастуханов выделяет отличительные признаки проектов с государственным участием и отмечает, что как такового ГЧП не сложилось, так как в основном финансовая нагрузка все равно ложится на бюджет [11]. Он также предлагает ввести систему риск-менеджмента в проекты ГЧП. Выделяет сдерживающие факторы использования собственных средств в качестве источников финансирования ГЧП-проектов [12].

Семенова Н.Н. и Ермошкина Т.В. на основе проведенного анализа реализации механизма взаимодействия государства и бизнеса в рамках инвестиционных проектов, отмечают, что Россия находится на начальном уровне развития ГЧП [13].

К числу одного из наиболее эффективных инструментов финансирования долгосрочных инфраструктурных проектов с участием государственного и частного капитала относят проектное финансирование Макаров И.Н., Соколов В.П., Спесивцев В.А. [14]. Авторами выделены следующие направления решения проблем проектного финансирования: построение механизмов контроля и систем критериев, позволяющих гибко учитывать изменения в долгосрочных инфраструктурных проектах.

Трынов А.В. представил авторскую универсальную методику оценки эффективности инвестиционных проектов, реализуемых на принципах ГЧП [15]. Максимов В. Представляет сравнительную характеристику эффективности проектов ГЧП [16].

Колесниковым В.В., Корякиной Т.В., Макаровым И.Н. выделены особенности институциональной среды ГЧП, которые затрудняют достижение целей ГЧП. К таковым относятся: недостаточный уровень компетенции чиновников в вопросах реализации ГЧП; рассмотрение бизнес - структурами ГЧП в собственных интересах; наличие неформальных взаимоотношений между органами власти и бизнесом [17].

Формирование целей статьи (постановка задания). Несмотря на наличие множества публикаций, рассматривающих проблемы проектного финансирования в рамках ГЧП в целом и в различных сферах, остается необходимость выработки эффективного проектного финансирования ГЧП на общественном транспорте как одного из объектов соглашения ГЧП.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. В России управление проектами осуществляется на основе ГОСТ Р 54869-2011, в котором установлены требования к управлению проектом для обеспечения эффективного достижения целей проекта. Стандарт вводит понятие «проект» как комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений [18].

Основной целью проектного финансирования ГЧП в сфере УОТ является достижение эффективного соотношения расходования средств между участниками партнерства. Все это в итоге должно привести к достижению основной цели самого общественного транспорта,

а именно оказание качественных услуг. Уровень и показатели качества пассажирских перевозок установлены социальным стандартом транспортного обслуживания населения [19]. К таким показателям относятся:

- доступность (территориальная, ценовая; оснащенность автовокзалов, автостанций, остановочных пунктов; частота обслуживания остановочных пунктов);
- надежность (соблюдение расписания маршрутов);
- комфортность (оснащенность транспортных средств средствами информирования пассажиров; уровень шума в салоне транспортных средств; температура в салоне транспортных средств; соблюдение норм вместимости; количество пересадок; экологичность).

Таким образом, при формировании проектов ГЧП в сфере УОТ следует учитывать эти показатели и определять ответственные стороны за соблюдение нормативов качества оказываемых услуг. Следовательно, задачей соглашения ГЧП в сфере УОТ является распределение обязанностей, рисков, объема и направлений финансирования проекта ГЧП.

Порядок взаимодействия органов исполнительной власти Оренбургской области при подготовке проектов государственно-частного партнерства, принятии решений о реализации проектов государственно-частного партнерства, реализации и мониторинге реализации соглашений о государственно-частном партнерстве устанавливается соответствующим Положением [20]. Инициаторами проекта о ГЧП могут быть как публичный, так и частный партнеры.

Оценка эффективности проекта проводится перед рассмотрением проекта на предмет определения его сравнительного преимущества на основании следующих критериев:

- финансовая эффективность проекта;
- социально-экономический эффект от реализации проекта, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

Сравнительное преимущество проекта определяется на основании соотношения следующих показателей:

- чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта и чистые дисконтированные расходы при реализации государственного контракта;
- объем принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта и объем принимаемых таким публично-правовым образованием обязательств при реализации государственного контракта [20].

Согласно программе «Развитие транспортной системы Оренбургской области» на 2015-2020 годы, планировались расходы на достижение ее целей в размере 44 373 767,5 тыс. рублей, в том числе по годам реализации:

- 2015 год – 7 088 583,4 тыс. рублей;
- 2016 год – 8 836 640,5 тыс. рублей;
- 2017 год – 9 293 402,9 тыс. рублей;
- 2018 год – 5 928 361,5 тыс. рублей;
- 2019 год – 6 524 559,1 тыс. рублей;
- 2020 год – 6 702 220,1 тыс. рублей [21].

На муниципальном уровне тоже реализуются программы, связанные с развитием пассажирского транспорта [22]. Целью программ является создание устойчиво функционирующей и доступной для всех слоев населения системы городского пассажирского транспорта общего пользования с учетом социальных, экономических и экологических требований. В городе Оренбурге такая программа финансируется на 89,75 % из местного бюджета, соответственно 10,25 % составляют средства областного бюджета. Однако в программе не выделено привлечение средств из других источников, в том числе и за счет применения механизма ГЧП. Следовательно, реализуется финансовый механизм ГЧП, который носит название «государственное финансирование». Кроме

того, в качестве целевых индикаторов реализации программы заявлены показатели количества перевезенных пассажиров и количества выпущенных на линию транспортных средств. К качественным критериям программы можно отнести только заявленное в ней снижение количества обращений граждан по вопросам работы общественного транспорта.

Таким образом, в реализуемых программах развития УОТ не учитывается развитие необходимой инфраструктуры, механизм ГЧП в сфере УОТ, привлечение инвестиций в данную сферу и качественные значения УОТ.

Проектное финансирование предполагает наличие определенных рисков. Как уже было указано выше, это связано, прежде всего, с длительностью реализации проектов и особенностью деятельности, регулируемой проектами. Для проектного финансирования сферы УОТ следует выделить следующие риски:

- значительные затраты при подготовке к проведению конкурса на оказание УОТ;
- сложности выделения критериев участия в проектах на основе ГЧП;
- одностороннее (со стороны государственного партнера) определение условий участия в конкурсе и установление тарифной политики;
- дополнительные условия или несоблюдение условий кредитования (причем как государственного партнера, так и частного партнера);
- определение ответственной стороны (ответственных сторон) за результат оказания УОТ;
- выделение участника соглашения, за которым будет закреплено имущество на транспортную инфраструктуру и транспортные средства;
- отсутствие критериев качества УОТ, отвечающих требованиям потребителей услуг.

Поэтому при проектном финансировании следует учитывать названные риски, распределять их соразмерно между участниками соглашения или изыскивать способы сглаживания рисков.

Критериями участия в проектном финансировании на основе ГЧП в сфере УОТ можно назвать:

- соответствие проекта целям и задачам, установленным Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года [23] и стратегии развития субъекта РФ в целом и в сфере УОТ [21], региональным и муниципальным программам развития ОТ и транспортной инфраструктуры [22];
- привлечение инвесторов и ресурсов, не находящихся в государственной (муниципальной) собственности для осуществления (создания, реконструкции, технического обслуживания) деятельности по соглашению о ГЧП в сфере УОТ;
- повышение качества и объемов услуг, представляемых населению;
- повышение уровня обеспеченности объектов транспортной инфраструктуры;
- повышение эффективности управления имуществом, находящимся в государственной (муниципальной) собственности.

Самым главным и сложным остается вопрос распределения финансовых рисков и выгод между участниками соглашения о ГЧП.

Выводы исследования и перспективы дальнейших изысканий данного направления. Таким образом, проектное финансирование в рамках ГЧП на рынке УОТ предполагает поиск наиболее эффективного способа подготовки и оказания услуг. Необходимо четко определить требования к участникам соглашения, соизмерение рисков, затрат и выгод, связанных с реализацией соглашения. В конечном итоге реализация проектного финансирования направлена на оптимизацию бюджетных средств и возможность привлечения инвестиций для достижения цели, в частности ОТ – качественное оказание услуг по перемещению и связанных с этим процессом

услуг транспортной инфраструктуры.

Следует продолжать изучение положительного опыта реализации проектного финансирования по конкретным объектам соглашения, и на основе выводов разрабатывать наиболее приемлемые для каждого конкретного случая. Так же необходимо внесение изменений или даже принятие новых нормативных актов, регулирующих реализацию возможных моделей проектного финансирования на конкретных объектах соглашения, учитывающих их особенности. Важным является представление сторонам соглашений всех преимуществ от ГЧП в сфере УОТ. Для этого необходима подготовка государственных и муниципальных служащих в рамках ГЧП, и разъяснение потенциальным частным партнерам их возможности для ведения выгодного и законного бизнеса в сфере деятельности, закрепленной за определенным уровнем публичной власти. Необходимо четко разработать финансовый механизм реализации проектов ГЧП в сфере УОТ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Гафурова Г. Т. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учебное пособие / Гафурова Г. Т. - Познание, 2013. - 132 с.
2. Гончарова Н.Н. Государственно-частное партнерство в России и регионах как форма сотрудничества государства и частных субъектов // Балтийский гуманитарный журнал. 2014. № 3 (8). С. 9-12.
3. Васильев К.А., Кайгородова Е.В. Потенциал социально-культурной сферы как основа развития государственно-частного партнерства // Вестник НГИЭИ. 2016. № 7 (62). С. 31-41.
4. Гафурова Г.Т., Ахметшина Э.Р. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2 (34). С. 17-33.
5. Гончарова Н.Н., Гиззатуллин Т.И. Современное правовое регулирование государственно-частного партнерства в России // Балтийский гуманитарный журнал. 2015. № 2 (11). С. 7-12.
6. Kharkova, O. M. Features of ensuring competitiveness in the market of public transport services = Особенности обеспечения конкурентоспособности на рынке услуг общественного транспорта / Kharkova O. M. // Applied and Fundamental Studies :Proc. of the 14 Intern. Acad. Conf., 28 Febr., 2018, St. Louis, Missouri, USA. – Electronic data. - St. Louis, Missouri, USA :Science and Innovation Center Publishing House, 2018. - Vol. 1. - P. 98-104.
7. Харьковская, О. М. Государственно-частное партнерство в сфере услуг общественного транспорта / Харьковская О. М. // Экономика и предпринимательство. - 2018. - № 4 (93). - С. 697 – 701.
8. Российская Федерация. Федеральный закон. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Принят Государственной Думой 1 июля 2015 года. Одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/
9. Матаев, Т. М. Определение и классификация форм государственно-частного партнерства / Матаев Талгат Мустафаевич // Российское предпринимательство. - 2014. - № 7 (253). - С. 51-58.
10. Костава, А. Проблемы и опыт применения единой социальной модели в Европейском сообществе и возможности использования в России / А. Костава // Социальная политика и социальное партнерство. - 2015. - № 1. - С. 10-16.
11. Пастуханов, А. Е. Практика реализации проектов с государственным участием в России и риски их развития / А. Е. Пастуханов // ЭКО. - 2018. - № 2. - С. 177-189.
12. Пастуханов, А. Е. Частное финансирование ГЧП проектов в России : возможности и риски / А. Е. Пастуханов // ЭКО. - 2018. - № 8. - С. 113-132.
13. Семенова, Н. Н. Финансирование инвестиционных проектов на основе механизма государственно-частного партнерства / Семенова Н. Н., Ермошина Т. В. // Российское предпринимательство. - 2017. - Т. 18, № 10. - С. 1567-1578.
14. Макаров, И. Н. Проектное финансирование на базе государственно-частного партнерства: аудит эффективности, критерии эффективности / Макаров И. Н., Соколов В. П., Спесивцев В. А. // Российское предпринимательство. - 2017. - Т. 18, № 15. - С. 2207-2213.
15. Трынов, А. В. Методика оценки экономической эффективности инвестиционных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства / А. В. Трынов // Экономика региона. - 2016. - Т. 12, вып. 2. - С. 602-612.
16. Максимов, В. Сравнительная оценка эффективности проектов ГЧП / Виталий Максимов // Государственно-частное партнерство. - 2016. - № 4. - С. 19-21.
17. Колесников, В. В. Проектное финансирование и государственно-частное партнерство в регионах России: институциональные и управленческие проблемы / Колесников В. В., Корякина Т. В., Макаров И. Н. // Российское предпринимательство. - 2017. - Т. 18, № 14. - С. 2129-2141.
18. ГОСТ Р 54869-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом.

19. Распоряжение Министерства транспорта Российской Федерации от 31.01.2017 № НА-19-р «Об утверждении социального стандарта транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»: режим доступа // <https://www.mintrans.ru/documents/7/6802>

20. Постановление Правительства Оренбургской области «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти Оренбургской области при подготовке проектов государственно-частного партнерства, принятии решений о реализации проектов государственно-частного партнерства, реализации и мониторинге реализации соглашений о государственно-частном партнерстве» от 19.09.16 № 671-п: режим доступа // <http://docs.cntd.ru/document/453150309>

21. Постановление Правительства Оренбургской области «Об утверждении государственной программы «Развитие транспортной системы Оренбургской области» на 2015-2020 годы» от 30.04. 2014 № 272-пп: режим доступа // <http://docs.cntd.ru/document/444894578>

22. Постановление администрации города Оренбурга от 14 ноября 2016 г. № 3481-п «Об утверждении муниципальной программы «Развитие пассажирского транспорта на территории города Оренбурга на 2017 - 2020 годы».

23. Российская Федерация. Правительство РФ. О внесении изменений в Транспортную стратегию Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 11 июня 2014 года № 1032 - р // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164423/

Статья поступила в редакцию 27.02.2019

Статья принята к публикации 27.06.2019