

ОПТИМИЗАЦИЯ ПОДХОДОВ к структурированию региональных дорожных проектов

Традиционное бюджетное финансирование дорожных проектов может быть значительно ограничено в каждом отчетном периоде времени. Использование внебюджетного финансирования позволяет в краткосрочной перспективе создавать, реконструировать или поддерживать в нормативном состоянии большую долю дорожной сети. Однако подготовка проектов с использованием внебюджетных источников финансирования требует согласования множества условий реализации проектов для достижения баланса интересов частных инвесторов и государства.

А. Ю. Дикарев, заместитель директора финансового департамента, Агентство ПМА

Поработка параметров реализации проекта происходит в рамках процедуры структурирования, которое представляет собой совокупность подготовительных работ по комплексному технологическому, финансовому и правовому анализу условий реализации с последующим согласованием таких условий между участниками. К числу аспектов, которые должны быть затронуты в рамках структурирования дорожного проекта, можно отнести:

- определение ключевых технических характеристик дорожного объекта, ожидаемых сроков проектирования, строительства и эксплуатации;
- определение наиболее эффективной организационно-правовой формы реализации проекта;
- оценку потребности в земельных участках и их доступности;
- оценку объемов и источников необходимого финансирования, структуры будущих платежей;
- обоснование эффективности ввода платного проезда;
- оценку возможных рисков реализации проекта и их справедливое распределение между участниками проекта;
- оценку внешних эффектов от реализации проекта;

- согласование условий реализации проекта и всей разработанной документации с потенциальными инвесторами, региональными и, при необходимости, федеральными органами исполнительной власти;
- подготовку документации на основе утвержденных на федеральном уровне методик¹ для цели обоснования эффективности проекта и получения финансирования из федерального бюджета.

Специфика дорожных проектов заключается в их значительной капиталоемкости, особенно в случае создания сложных искусственных сооружений, что при ограниченности региональных дорожных фондов часто приводит к необходимости привлечения федеральных бюджетных средств даже при условии использования внебюджетного финансирования. Привлечение федерального финансирования предполагает предоставление документации и дополнительных расчетов, обосновывающих эффективность расходования федеральных бюджетных средств и приоритетность отдельно взятого дорожного проекта. Существующая на настоящий момент нормативно-правовая база достаточно разрознена и в неполной степени охватывает процесс структурирования дорожного проекта. Например, упомянутые выше федеральные методики

позволяют обосновать выбор организационно-правовой формы проекта, обосновать возможность и необходимость ввода платности на создаваемом объекте и оценить основные риски проекта. В части предлагаемых критериев оценки эффективности проектов данные методики не согласованы между собой, оценивают эффективность проекта с разных сторон и допускают получение противоречащих выводов, когда дорожный проект может быть признан эффективным в рамках одной методики и нецелесообразным в результате расчетов по другой методике. Кроме того, приведенные методики затрагивают в первую очередь вопрос предоставления федерального финансирования проекта и не содержат описания всех подготовительных оценок и процедур. Принятые региональные регламенты подготовки дорожных проектов, напротив, традиционно ориентированы на формальную процедуру рассмотрения новых инициатив, оценку эффективности капитальных вложений, проверку эффективности финансирования из регионального бюджета. При этом в части оценки эффективности проектов региональные методики могут во многом повторять подходы к оценке из федеральных методик, однако некоторые допущения могут быть перенесены в искаженном смысле, что приводит к возникновению противоречий с федеральными подходами. Решением проблемы может стать

1. Распоряжение Федерального дорожного агентства №1714-р от 08.09.2014 г.; приказ Минэкономразвития №894 от 30.11.2015 г.; приказ Минтранса №221 от 01.08.2016 г.; протокол правительственной комиссии по транспорту №1 от 29.01.2019 г.; постановление Правительства РФ №590 от 12.08.2008 г.

корректировка региональных регламентов сопровождения новых инвестиционных проектов и внедрение универсальной комплексной методики оценки региональных дорожных проектов (в первую очередь — для проектов с внебюджетным финансированием). Комплексная методика должна обладать достаточной степенью универсальности, чтобы она могла быть применена при инициации дорожного проекта как публичной стороной, так и частным инвестором, например, в рамках подготовки частной концессионной инициативы. В этом случае региональная методика может стать инструментом для оперативного согласования условий проекта, обоснования эффективности механизма государственно-частного партнерства и получения необходимого бюджетного финансирования. Выбор оптимальной организационно-правовой формы должен производиться с учетом анализа варианта реализации проекта через государственный контракт, контракт жизненного цикла и государственно-частное партнерство. Интегральная оценка эффективности организационно-правовой формы должна учитывать выбранные технические решения, федеральные и региональные подходы к оценке эффективности проекта, риски реализации проекта и достигаемые внешние эффекты. Оценка потребности в бюджетном финансировании должна включать сравнительный анализ эффективности реализации проекта только за счет внебюджетных средств и при условии привлечения бюджетного финансирования части капитальных затрат. Вопрос о необходимости привлечения федерального финансирования должен рассматриваться только при условии превышения потребности в бюджетном финансировании определенной доли от размера регионального дорожного фонда. Введение обязательства региона выполнить запрос на предоставление федерального софинансирования в случае выявления и обоснования силами потенциального

инвестора необходимости привлечения федеральных средств может стать позитивным дополнением, стимулирующим инвестиционный климат в регионе. Результатом структурирования проекта должен стать наиболее полный набор документов, достаточный для согласования проекта на региональном уровне и быстрой подготовки набора документов для запроса федерального финансирования. В набор документов рекомендуется включить технико-экономическое обоснование, паспорт проекта, финансовую модель проекта, транспортную модель проекта, матрицу рисков,

форм и выбор оптимального инвестиционного механизма (в том числе в части необходимости ввода сбора платы за проезд);

- ◆ проведение анализа возможных источников привлечения финансирования и оценка необходимости привлечения бюджетного финансирования из регионального и федерального бюджетов;
- ◆ подготовка проектных материалов для согласования условий реализации проекта на региональном уровне;

КОМПЛЕКСНАЯ МЕТОДИКА ДОЛЖНА ОБЛАДАТЬ ДОСТАТОЧНОЙ СТЕПЕНЬЮ УНИВЕРСАЛЬНОСТИ, ЧТОБЫ ОНА МОГЛА БЫТЬ ПРИМЕНЕНА ПРИ ИНИЦИАЦИИ ДОРОЖНОГО ПРОЕКТА КАК ПУБЛИЧНОЙ СТОРОНОЙ, ТАК И ЧАСТНЫМ ИНВЕСТОРОМ, НАПРИМЕР, В РАМКАХ ПОДГОТОВКИ ЧАСТНОЙ КОНЦЕССИОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ

календарный план реализации проекта. Дополнительно в состав документов можно включить ранее разработанную проектную документацию, заключение государственной экспертизы и заключение по проведенному технологическому и ценовому аудиту проекта. Опционально методикой может быть предусмотрено описание процедуры проведения предварительных переговоров с потенциальным инвестором с согласованием ключевых допущений по проекту на основе чек-листа. Таким образом, универсальная методика должна предусматривать решение следующих задач:

- ◆ проведение сравнительного анализа различных технических решений на основе сопоставления показателей финансовой и бюджетной эффективности проекта;
- ◆ проведение сравнительного анализа возможных организационно-правовых

- ◆ проведение регионального отсева проектов, не удовлетворяющих параметрам эффективности в условиях наличия региональных бюджетных ограничений;
- ◆ подготовка обоснования эффективности проекта в соответствии с федеральными методиками и запроса на предоставление федерального финансирования.

Разработка универсальной комплексной региональной методики будет способствовать модернизации и расширению дорожной инфраструктуры в регионах, повышению инвестиционной привлекательности, упорядочению подходов к оценке эффективности инвестиционных проектов с точки зрения расходования бюджетных средств и достижения целей государственной программы «Развитие транспортной системы» и национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»². ■

2. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», утверждённый президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол №15 от 24.12.2018 г.)