

Санкт-Петербургский государственный университет

СЕЛИВЕРСТОВА Полина Сергеевна

Выпускная квалификационная работа

Реализация купных проектов на территории (на примере Санкт-Петербурга)

Уровень образования: бакалавриат

Направление «*Землеустройство и кадастры*»

Основная образовательная программа бакалавриата «*Кадастр недвижимости: оценка и информационное обеспечение*»

Профиль (при наличии) _____

Научный руководитель: к.г.н.,
доцент кафедры землеустройства
и кадастров СПбГУ Засядь-Волк
Владимир Валентинович

Рецензент: начальник отдела
ОДиОУД№1 филиала
ФГБУ «ФКП Росреестра» по
Санкт-Петербургу Смирнова
Татьяна Николаевна

Санкт-Петербург
2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Теоретические основы реализации крупных проектов в современных условиях землепользования	6
1.1. Основные понятия, затрагиваемые в рамках настоящего исследования..	6
1.2. Нормативная основа государственно-частного партнерства.....	10
Глава 2. Практика реализации крупных проектов в Санкт-Петербурге	13
2.1. Инфраструктурные проекты государственно-частного партнерства в Санкт-Петербурге	13
2.2. Анализ проекта ЗСД	18
Глава 3. Повышение эффективности реализации проектов	22
3.1. Оценка рисков.....	22
3.2. Рекомендации по минимизации рисков	27
Заключение	36
Список использованной литературы	38
ПРИЛОЖЕНИЕ А	40

Введение

Крупные инфраструктурные проекты – это уникальные проекты, которые имеют высокую социальную и государственную значимость при этом обладая невысокой рентабельностью [21]. В современной России реализация крупных проектов в сфере строительства и инфраструктуры — одна из важнейших передовых задач. [18] Качественно реализованный крупный инфраструктурный проект даёт импульс социальному, транспортному и экономическому развитию территории.

Западный скоростной диаметр (ЗСД), уникальная скоростная внутригородская платная магистраль, созданная в Санкт-Петербурге — один из ярчайших примеров крупного проекта. Строительство ЗСД аккумулировало целую плеяду процессуальных и правовых особенностей: тут и контурные земельные участки, и линейные объекты, и государственно-частное партнерство (ГЧП).

Впечатляющий масштаб проекта, большое количество особенностей и многоэтапность процесса строительства означают рост рисков допустить ошибку в том или ином моменте [12]. Некоторые из таких нюансов могут даже не рассматриваться в законодательстве подробно — например, контурные земельные участки. Досадные ошибки, допущенные во время реализации, могут вести к снижению качества итогового проекта, нерациональным трудозатратам и снижению финансовой эффективности процессов. Использование богатого накопленного опыта уже реализованных крупных проектов – верный способ повысить качество, увеличить финансовую и юридическую эффективность грядущих крупных проектов.

Именно в этом и состоит высокая практическая актуальность данного исследования: опыт реализации такого крупного проекта, как ЗСД, имеет неоценимое значение для перспектив реализации схожих проектов. Подробное, вдумчивое рассмотрение самых разных аспектов работы над ЗСД позволяет снизить конечные риски строительства крупных проектов в целом. Концептуальное осмысление тонкостей, возникших при строительстве ЗСД, представляет огромную ценность для дальнейшей работы со схожими проектами, а особенно для проектов со схожим масштабом.

Объектом нашего исследования является проект Западный скоростной диаметр, а **предметом** – существующие и потенциальные проблемы данного проекта.

В соответствии со сказанным ранее, наша **цель** – сформулировать основные направления решения этих проблем и рекомендуемые мероприятия. Для этого в ходе исследования мы выполнили следующие **задачи**.

Задачи:

- рассмотреть теоретические вопросы по представленной теме;
- рассмотреть проекты Санкт-Петербурга;
- рассмотреть этапы реализации проекта ЗСД;
- выявить существующие и потенциальные проблемы, мешающие реализации;
- проанализировать проблемы с последующей формулировкой предложений, обработкой и обобщением результатов научного исследования.

В первой главе, был изучен теоретический аспект, где мы рассмотрели действующее законодательство, регулирующее строительство линейных объектов. Затем мы обратились к правовым основам государственно-частного партнёрства в инфраструктурных и инвестиционных проектах. Наряду с нормативно-правовой базой, мы изучили научные работы и мнения экспертов по данной тематике, чтобы всесторонне осветить теоретический аспект реализации крупных проектов.

Во второй главе мы обозначили крупные проекты Санкт-Петербурга, реализуемые на основе государственно-частного партнерства, и более подробно остановились на особенностях проекта Западного скоростного диаметра, дали его характеристику.

Также здесь были перечислены затруднения, известные на данный момент: это общественный резонанс, связанный с самим проектом, в том числе экономическая, экологическая и социальные проблемы осуществимости. Также в этой главе были рассмотрены преимущества ГЧП для реализации проектов.

Указанные выше проблемы проекта Западного скоростного диаметра проанализированы **в третьей главе** нашего исследования. В ней мы конкретно остановились на потенциальных и существующих рисках проекта ЗСД и сделали предложения по их решению.

Наконец, **в заключении** мы даём краткие выводы по результатам нашего исследования и по выполненным задачам.

Глава 1. Теоретические основы реализации крупных проектов в современных условиях землепользования

1.1. Основные понятия, затрагиваемые в рамках настоящего исследования

Начиная рассуждение в рамках настоящего исследования, мы предлагаем изначально обратиться к основным понятиям, о которых пойдёт речь в тексте настоящей работы. К ним относятся: понятие и сущность земельного участка как объекта правоотношений, категории и разрешённое использование земельного участка и сделки с ними, понятие и сущность крупного проекта, которое включает в себя строительство линейных объектов на территории.

Изначально стоит обратить внимание на понятие, которое закреплено законодательно: земельный участок — это объект земельных правоотношений, недвижимая вещь, изначально — часть земной поверхности, которая имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи [3, ст.6]. Мы привели в определении слово «исначально» потому, что законодательством разрешено создавать искусственные земельные участки.

Для начала, чтобы более полно раскрыть понятие земельного участка, предлагаем обратиться и к понятиям «недвижимая вещь» и «индивидуально-определенная вещь».

Все существующие правовые явления (еще со времен римского права) подразделяются на вещи и обязательства. Вопрос о том, что такое вещь, каковы ее признаки, что признается вещью, остается дискуссионным до сих пор, Г.Г. Харченко, таким образом, предлагает исходить из двойственного подхода — философского и юридического. Так, с философской точки зрения, вещь — нечто, существующее как в материальном, так и в нематериальном мире (к таким относятся, например, результаты интеллектуальной деятельности). В юридической науке мнения ученых разделились: одни придерживаются концепции, что вещь — исключительно объект материального мира, другие же — что вещь не обязательно должна быть в материальном мире для того, чтобы считаться вещью (как мы уже указывали ранее — результаты интеллектуальной деятельности могут считаться вещами, хотя не все из них исполнены на материальном носителе) [20].

Земельный участок — объект материального мира, часть земной поверхности, возникший природно или же искусственно.

Индивидуально-определенная вещь — такая вещь, которая выделена из других вещей по присущим только ей признакам (схожие признаки не признаются идентичными). Такая вещь не может быть заменена на другую со схожими признаками [4, ст.33].

Таким образом, из анализа законодательства, литературы и правоприменительной практики, мы видим, что земельный участок — это объект материального мира, обладающий такими индивидуальными признаками как размеры, тип земель, вид разрешенного использования, целевое назначение, которому присваивается уникальный кадастровый номер (рис. 1).

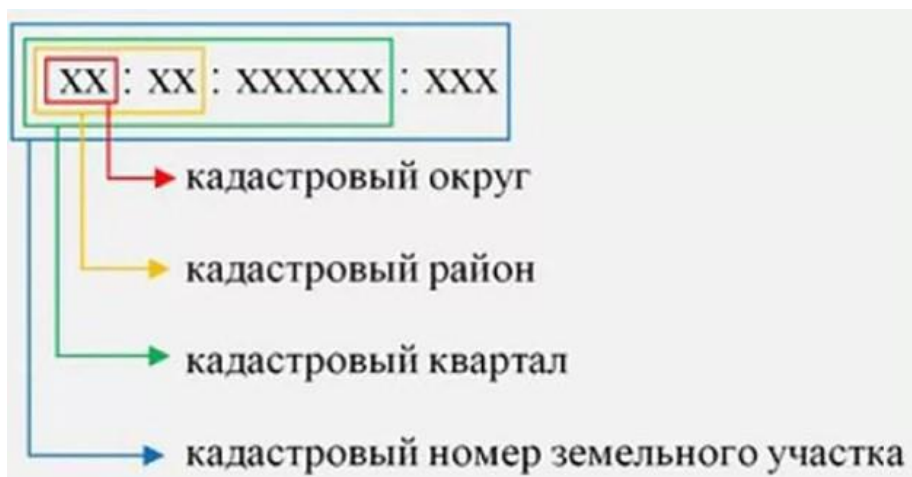


Рис. 1. Пример кадастрового номера земельного участка [23]

Чтобы полнее раскрыть определение, предлагается рассмотреть признаки земельного участка, которые так же имеют отношение к понятию доли в земельном участке: в первую очередь речь идет о целевом назначении.

Так, законодательство делит все существующие в Российской Федерации земли по данному критерию:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, транспорта, энергетики, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности, иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Целевое назначение каждого вида земли определяется законодательством Российской Федерации и не может быть установлено каким-либо образом или субъектом земельных правоотношений — это и есть признак земельного участка как индивидуально-определенной вещи.

Это можно считать первым (и основным) признаком: законодательство запрещает использование земель не по целевому назначению, изменение целевого назначения земельного участка недопустимо, именно вопрос целевого назначения земли встает при оформлении сделок, а также иных действий с участками (например, разделение одного земельного участка на два новых — при этом старый участок перестает существовать, ему не присваивается кадастровый номер, новые участки заново подлежат регистрации и кадастровому учету).

Применительно к этому вопросу, при разделении, перераспределении, выдела вновь образуемых земельных участков для них сохраняется целевое назначение того участка, в счет которого они образованы[23].

Использование земли по ее целевому назначению — обязательное законодательное условие, нарушение которого влечет серьезные правовые последствия. Причем основание владения не имеет значения: у арендатора за такое правонарушение участок также изымается.

Целевое значение определяет не только правовой режим земли, но и функции, ради которых участок существует. Однако в последнее время отмечается тенденция к сокращению количества категорий. С.А. Липски выделяет среди причин минимизацию бюрократических барьеров. В то же время автором обозначены четыре вопроса, дискуссии которых продолжаются:

– Целесообразность охвата категориями всей земельной площади страны. В первую очередь это связано с тем, что в Российской Федерации имеются как используемые земли (федеральная собственность, собственность субъектов Российской Федерации и частная собственность), так и земли, ограниченные в обороте, земли, изъятые из оборота. Именно последние две категории значительно сокращают возможность их использования.

– Возможность наложения земель различных категорий друг на друга. Действия с земельными участками, особенно теми, которые находятся в частной собственности, происходят каждый день: продажа, перепродажа, сдача в аренду или безвозмездное пользование, и новый владелец (собственник, например, или арендатор) несколько ограничен в возможностях пользования земельным участком. Так, например, сельскохозяйственное назначение земель вполне возможно для земель иных категорий (например, земли населенных пунктов).

– Оптимальность состава существующих категорий. С.А. Липски рассуждает, что во времена советской власти как раз количество категорий земель было

сокращено до двух — земли сельскохозяйственного назначения и земли городов и поселений городского типа, а в отношении остальных земель было решено, что они лишь составляют основу государственного имущества. Позднее этот перечень был расширен сначала до шести категорий, а затем — до семи, которые ныне и существуют.

– Бюрократическая процедура. На сегодняшний день необходимо множество разрешений и согласований по вопросам земельных участков. С.А. Липски рассуждает, что эта причина обусловлена в первую очередь потребностями участников малого и среднего бизнеса, и предлагает отнести вопросы об установлении целевого назначения к вопросам компетенции органов местного самоуправления.

Данное понятие стоит рассмотреть с двух сторон: с одной стороны это гражданско-правовые отношения, которые складываются в форме инвестиционной деятельности, а с другой – речь идет о крупном проекте ввиду его масштабности и последствиям реализации, а рассматриваемый нами крупный проект связан со строительством линейного объекта, что несомненно объединяет оба эти признака: строительство Западного скоростного диаметра обладает не только широкой территориальной направленностью, но и от реализации данного проекта зависит целая транспортная сфера субъекта Федерации (не имеет значения, удачная реализация или нет – она в любом случае порождает последствия для всех субъектов складывающихся правоотношений).

Несмотря на то, что в рамках настоящей главы мы рассуждаем и о понятии земельного участка как неизбежного смежного понятия, связанного с проблематикой исследования, речь о субъекте Российской Федерации – г. Санкт-Петербург (город федерального значения), то предлагаем также обратиться и к иному законодательству, которое и обуславливает специфику складывающихся правоотношений. Поскольку актуальность настоящего исследования состоит в описании проблем, складывающихся при строительстве Западного скоростного диаметра, то есть магистрали, то, на наш взгляд, имеет значение обратиться к не просто земельному законодательству, но больше к градостроительному.

1.2. Нормативная основа государственно-частного партнерства

Как уже отмечалось ранее, поскольку вся территория страны состоит из земель, разделенных на категории, в рамках данного параграфа для отражения специфики взаимоотношений при строительстве линейных объектов на территории субъектов Федерации, мы говорим о землях и территориях, принадлежащих субъекту — в данном случае городу федерального значения.

Особенность строительства различного рода линейных объектов обладает особой спецификой, которая выражается в том, что данный род занятий является достаточно ограниченным как на законодательном уровне, так и на практике.

В первую очередь стоит отметить, что такого рода деятельность регулируется правилами землепользования и застройки города Санкт-Петербурга и градостроительным регламентом, который устанавливает все необходимые условия для строительства Западного скоростного диаметра.

Поскольку субъекты Федерации являются частью государства, то установление такого рода правил являются государственной задачей, государственной санкцией, и определяет сферу влияния государства на рассматриваемую деятельность.

С другой стороны — государственные органы, государственные служащие не вправе быть учредителями какой-либо коммерческой организации [7, ст. 17], основная деятельность которой направлена на получение прибыли [2, ст. 50], но при этом для реализации подобных проектов, они вправе привлекать эти самые организации. Правоотношения, которые складываются в рамках реализации крупного проекта, носят название государственно-частного партнёрства.

Стоит отметить, что данное понятие является относительно новым в рамках российской действительности, поскольку, вводя использование данного термина, мы не подразумеваем под ним инвестиционный проект. Однако, стоит отметить, что в данной сфере наличие инвестиционного проекта может быть, но тогда речь пойдёт об инвестициях, привлеченных сторонним путем: неважно от государства или от частных инвесторов согласно законодательству инвестиционной деятельности [6].

Также речь не идет о государственном заказе, в правовой природе которого выступают закупки не только государственными органами, но и бюджетными учреждениями, различных товаров, а также услуг, но не такого крупного масштаба [1, ст. 763].

Исследователи считают, что такое понятие как государственно-частное партнёрство, пришло из англосаксонского права и на сегодняшний день какого-то единого понятия не

имеется. В частности, под ним подразумевается некий альянс государства и коммерческой организации или нескольких коммерческих организаций по одному крупному вопросу [15].

Законодательство устанавливает следующее определение: государственно-частное партнерство – это 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 о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально—частном партнерстве, заключенных в соответствии с Федеральным законом о государственно-частном партнерстве в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [8, ст. 3].

Дополнительно, на наш взгляд, складывающиеся правоотношения обладают признаками государственного социального партнёрства, а не инвестиционных или отношений, складывающихся в контрактной системе госзакупок; в первую очередь тем, что данные правоотношения регулируются особым законодательством в целом.

Так, в Федеральном законе от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [5] подобные услуги, как строительство линейных объектов не предусмотрены в рамках правоотношений, подлежащих регулированию таким законом. В тоже время Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. от 14.03.2022) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" [6] не разграничивает данные правоотношения, но также не исключает их совсем, что дает основания полагать, что инвестиции в данном случае могут быть привлечены как государством, так и организацией, занимающейся строительством линейного объекта в качестве дополнительного средства финансирования, как например, и осуществляется в рамках строительства Западного скоростного диаметра[22]

Напротив, при рассмотрении такого рода правоотношений (в особенности, исходя из всего вышесказанного) следует обратить внимание на следующие нормативно-правовые акты:

- 1) "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 01.05.2022);
- 2) Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 01.05.2022) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

- 3) Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 254-ФЗ “Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”;
- 4) Правительство Санкт-Петербурга Постановление от 21 июня 2016 года N 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» (с изменениями на 13 декабря 2021 года);
- 5) Закон Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 28 апреля 2022 года);
- 6) Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (с изменениями на 26 октября 2021 года).

Среди прочих документов, имеющих значение в рамках исследуемой тематики – это Акт о достижении финансового закрытия и обновленная редакция Соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства автомобильной дороги ЗСД (Соглашение о ГЧП).

Глава 2. Практика реализации крупных проектов в Санкт-Петербурге

2.1. Инфраструктурные проекты государственно-частного партнерства в Санкт-Петербурге

Государственно-частное партнерство (ГЧП) — это модель, в которой правительство сотрудничает с частными компаниями для реализации инфраструктурных проектов. Этот союз между обеими сторонами обеспечивает финансирование, проектирование, процветание и поддержание инфраструктурных удобств внутри страны.

Подход ГЧП инициирует эффективное облегчение доступа людей к общественным благам. Это связано с тем, что такие проекты передаются соответствующим частным структурам, которые обладают опытом и знаниями в своей области.

- **Сервис-ориентированный:** Подход ГЧП имеет дело с упрощением долгосрочных государственных услуг. К нему относятся дороги для транспорта, плотины для электро- и водоснабжения и уличные фонари для освещения.
- **Стоимость:** В модели ГЧП общая стоимость проекта рассчитывается сразу за весь его жизненный период. Таким образом, принимая во внимание первоначальные капитальные затраты, расходы на ремонт и техническое обслуживание, расходы на модификацию и конечную стоимость утилизации.
- **Инновации:** При участии частных фирм подход ГЧП также инициирует применение креативности и новых технологий в инфраструктурных проектах.
- **Участники:** Две стороны, участвующие в государственно-частном альянсе; правительство и соответствующая частная компания.
- **Распределение рисков:** Инфраструктурные проекты сопряжены с высоким риском; таким образом, ГЧП помогает правительству передать этот риск частным фирмам.
- **Долгосрочные отношения:** Эти проекты обычно рассчитаны на годы; поэтому государственный орган и частная организация остаются связанными в течение длительного периода времени.
- **Распределение ресурсов:** Капитал, финансовые, проектные и другие ресурсы, необходимые, разделяются между правительством и фирмой для успешного выполнения проекта.

Прежде чем перейти к анализу инфраструктурных проектов ГЧП в транспортно-логистической сфере, представляется возможным классифицировать инфраструктурные проекты ГЧП, реализованные и реализуемые в Санкт-Петербурге на федеральные, региональные и смешанные. Основными критериями для данной классификации являются следующие параметры. Во-первых, инициатор проекта ГЧП — органы региональной или

федеральной власти. Во- вторых, источник финансирования проектов ГЧП со стороны публично-правового партнера, то есть средства, задействованные для реализации проекта ГЧП, федеральные или региональные. И, в-третьих, механизмы ГЧП, задействованные для реализации инфраструктурных проектов. Здесь речь идет, преимущественно, о законодательных механизмах, иными словами, взаимоотношения между государством и бизнесом в рамках государственно-частного партнерства могут регулироваться либо федеральным законом (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»), либо региональным (Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»). Также стоит отметить, что в настоящее время федеральное законодательство в сфере ГЧП находится в стадии разработки и совершенствования. Так, уже разработан и принят в первом чтении проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» и внесены ряд поправок к действующему Федеральному закону в сфере ГЧП «О концессионных соглашениях» и отдельным действующим законодательным актам РФ. Более подробно данный аспект будет рассмотрен в третьей главе.

Исходя из предложенной классификации проектов государственно-частного партнерства Санкт-Петербурга, первыми для рассмотрения представляются проекты федерального масштаба. Структура анализа данных проектов включает также в себя обоснование присвоения соответствующего статуса проекта, то есть федеральным, региональным или смешанным является анализируемый проект согласно критериям для классификации проектов изложенных выше.

Так, один из первых глобальных проектов ГЧП, реализованных на территории региона, было строительство дамбы.

Санкт-Петербург и его пригороды — это территории, подверженные серьезным наводнениям. Последствия от наводнений — это, прежде всего, огромный экономический ущерб федеральному и региональному бюджету. Помимо финансовой составляющей, вода наносит огромный ущерб исторической части города, а Санкт-Петербург уже на протяжении многих лет считается культурной столицей России.

В результате многолетнего партнёрства Правительства Санкт-Петербурга и частного бизнеса реализованы такие крупные инфраструктурные проекты как:

- развитие территории аэропорта «Пулково»;
- строительство и эксплуатация Западного скоростного диаметра (ЗСД);

- создание, реконструкция и эксплуатация трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга;
- создание и эксплуатация автомобильных дорог на территории жилого района «Славянка»;
- создание и эксплуатация на основе государственно-частного партнёрства зданий, предназначенных для размещения образовательных учреждений на территории кварталов II, III, V и VI жилого района «Славянка» Пушкинского района;
- создание и эксплуатация на основе государственно-частного партнёрства зданий, предназначенных для размещения образовательных учреждений на территории Пушкинского района Санкт-Петербурга.

Государственно-частное партнерство – привлечение органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по строительству, реконструкции, модернизации, технологическому обслуживанию и эксплуатации объектов общественной инфраструктуры и предоставления публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативно-правовых актов.

Практика показывает, что для проектов, реализованных в форме государственно-частного партнёрства, характерно применение передовых технических и управленческих решений.

Механизм ГЧП является популярной и быстроразвивающейся формой взаимодействия частных инвесторов и государства, потому что предполагает полное разделение рисков между ними.

Преимущества механизма государственно-частного партнёрства:

- долгосрочное взаимодействие государства и бизнеса;
 - частный партнёр участвует не только в проектировании, финансировании, строительстве и реконструкции объекта, но и в его эксплуатации и/или техническом обслуживании;
 - распределение рисков между частной и публичной стороной;
 - способствование развитию конкуренции;
 - возможность получения земельного участка без проведения торгов [3, ст. 39.6]
 - налоговые льготы для инвесторов;
 - повышение качества оказываемых услуг.
- Преимущества механизма государственно-частного партнёрства для бизнеса:

- взаимодействие с публичной стороной в рамках долгосрочных соглашений;
- возможность получения земельного участка без проведения торгов для целей реализации соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионного соглашения;
- возможность софинансирования проекта публичной стороной, получения дополнительных гарантий (в т. ч. минимальной доходности);
- возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты на этапе создания или эксплуатации;
- распределение рисков по проекту между частной стороной и публичным партнёром (концедентом);
- в случае частной инициативы – возможность самостоятельно проработать структуру проекта и предложить проект соглашения;
- сокращённые сроки заключения соглашения.

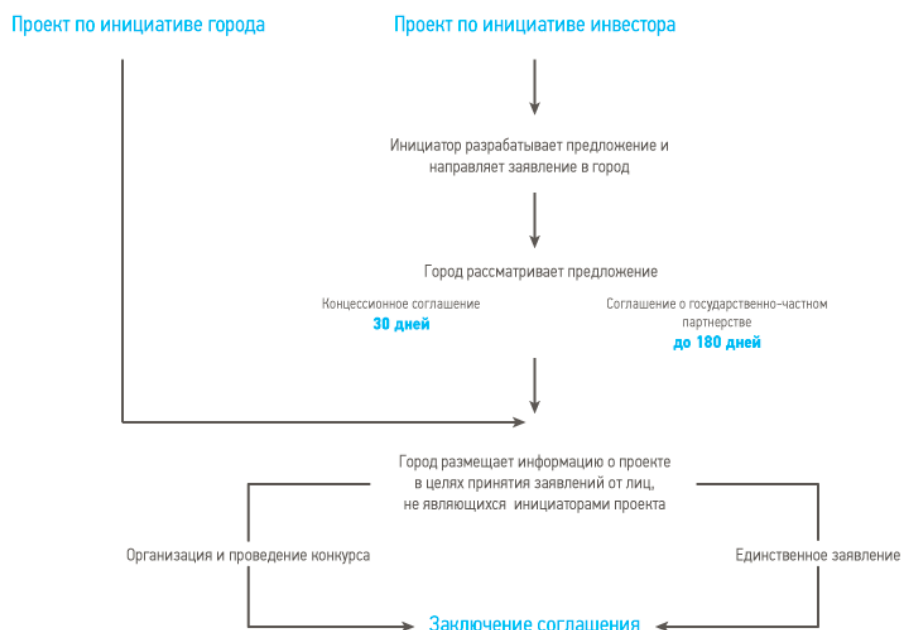


Рис. 2. Процедура заключения соглашения для реализации проекта ГЧП

Нормативно-правовые акты в сфере государственно-частного партнерства:

Федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.12.2015 №1112 «О рассмотрении предложений о заключении концессионных соглашений»;

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 №346 «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге»;

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06.11.2009 №1241 «О Межведомственной комиссии по отбору концепций проектов в целях их реализации путем участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах при Правительстве Санкт-Петербурга»;

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2003 №100 «Об утверждении Регламента Правительства Санкт-Петербурга».

Каждому объекту недвижимости, формируемому и учитываемому в качестве объекта имущества, права на которые подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), присваивается кадастровый номер.

Под единым землепользованием понимается объект недвижимости (земельный участок), граница которого представляет собой несколько замкнутых контуров, не являющихся самостоятельными земельными участками.

В настоящее время понятие единое землепользование исключено из законодательства, таким образом, подобные земельные участки не создаются и не регистрируются. Ведется лишь учет в отношении подобных участков, зарегистрированных до 1 марта 2008 года.

В земельном законодательстве появилось новое понятие – «многоконтурный участок», заменившее «единое землепользование».

Многоконтурный участок имеет в своем составе несколько закрытых контуров и отличается от единого землепользования:

- в состав единого землепользования входили отдельные участки, которые могли иметь свои кадастровые номера. Отдельные же контуры в составе многоконтурного участка объектами недвижимости не являются, это очерченные границы территории;
- контуры не могут иметь общих границ, а вот единое землепользование могло включать в свой состав условные (смежные) участки.

Из-за этих различий участки, ранее учтенные как единые землепользования, не переименовываются в многоконтурные участки, а продолжают существовать под теми же названиями и с теми же характеристиками в ЕГРН.

2.2. Анализ проекта ЗСД

Проект ЗСД – один из крупнейших проектов ГЧП Российской Федерации. Помимо этого, данный проект ГЧП характеризуется высокой технической сложностью строительства и обслуживания, что и стало основным аргументом в пользу использования механизма ГЧП.

Западный скоростной диаметр – это проект платной автомобильной дороге в г. Санкт-Петербург, реализуемый на основе соглашения о государственно-частном партнерстве.

Проект «Западный скоростной диаметр» был запущен в 2005 году и был окончательно реализован в декабре 2016. Сторонами договора выступило правительство города Санкт-Петербург, консорциум «Магистраль северной столицы» (МСС) и ОАО «Западный скоростной диаметр». В состав консорциума входят Газпромбанк, группа ВТБ (ВТБ Капитал), также строительные компании Ictas Insaat (Турция) и Astaldi (Италия).

При строительстве данного участка использовался механизм государственно-частного партнерства в соответствии с Законом Санкт-Петербурга № 627—100 от 25.12.2006 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» [14]. Проект осуществлял консорциум «Магистраль Северной Столицы», основными акционерами которого являются Группа ВТБ и Газпромбанк [17].

Межевой план подготовлен в результате выполнения кадастровых работ в связи с образованием восьми земельных участков путем раздела земельного участка с кадастровым номером 78:06:0000000:3006, расположенного по адресу: г. Санкт-Петербург, ЗСД, участок 70, (от реки Смоленка, до Шкиперского протока) (Приложение А).

Границы образуемых земельных участков с условными номерами 78:06:0000000:3006:ЗУ1 и 78:06:0000000:3006:ЗУ2 формируются для эксплуатации автомобильной дороги "Западный скоростной диаметр" под объектами капитального строительства 78:00:0000000:1667, 78:06:0000000:3096, 78:06:0000000:3100, 78:06:0000000:3095.

По соглашению, которое заключено на 30 лет, участники консорциума принимают обязательства по обеспечению платной эксплуатации всей трассы ЗСД, включая текущие и капитальные ремонты, содержание и техническое обслуживание автомагистрали в течение всего срока действия соглашения.

Бюджет города подвергается существенной нагрузке от реализации обязательств по договору о ЗСД. В частности, в 2017 году на реализацию соглашения о создании и

эксплуатации ЗСД будет дополнительно выделено почти 604 млн рублей, что относится к бюджетному пункту о реализации «приоритетных проектов», хотя по сути является гарантийной выплатой по уже запущенному проекту [22].

После корректировки доходы города в 2017 году составят 487,9 млрд рублей, расходы — 557,7 млрд. Дефицит городской казны останется на прежнем рекордном уровне — 69,82 млрд рублей. Предельно допустимое по закону значение — 70 млрд рублей.

В то же время утверждается, что «ЗСД – это стратегический инвестиционный проект города, определяющий его развитие в качестве крупного транспортного узла мирового значения. Завершение строительства ЗСД обеспечит кратчайшую связь южных, центральных и северных районов Санкт-Петербурга, позволит вывести автотранспортные потоки из центра и существенно разгрузить улично-дорожную сеть города. В настоящее время в рамках реализации проекта ведутся строительные работы на южном и северном участках магистрали за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, субсидий федерального бюджета, а также средств, полученных от размещения ОАО «ЗСД» облигационных займов». [24]

Проект западного скоростного диаметра характеризуется достаточной сложностью в финансовых расчетах эффективности, так как основные положения соглашения и концессии и ГЧП неоднократно пересматривались, а модель финансирования менялась по мере экономического положения региона и технической документации. По сложившейся в финансовом анализе практике, основными способами оценки инвестиционного проекта являются модели WACC (Weight average cost of capital), CAPM, основывающиеся на них показатели NPV (а также сравнение простого срока окупаемости и дисконтированного) и IRR.

В данном случае подсчет Value for Money затрудняется технической сложностью проекта – 55% трассы являются технически сложными участками – длинные тоннели, эстакады и мосты. Не представляется возможным найти кейс компании-подрядчика, выполняющего подобную комплексную работу в СЗФО. Особенно сомнительным представляется расчет обслуживания подобного проекта по схеме государственного заказа. В данном случае релевантным представляется кейс Австралии, где по федеральному закону технически сложные и сверхмасштабные ГЧП-проекты не проходят процедуру VfM, так как частная сторона при подготовке предложения имеет не только ценовое предложение, но и часто эксклюзивную, инновационную технологию строительства и одновременно не заинтересована в ее непрочности, так как сама же несет риск обслуживания объекта. В этом случае раскрывается скрытая суть ГЧП в виде стимулирования частного партнера создавать

высококачественную услугу при низкой стоимости обслуживания. В случае государственного заказа эти параметры, как правило, являются взаимоисключающими.

Тем не менее, эта формула применима в том случае, если проектная компания скорректирует бизнес-модель проекта, сделав его безубыточным. Поэтому ее не следует отбрасывать в данном случае, так как высока вероятность роста машинопотока и повышение сборов за пользование объектом.

Метод cost-benefit analysis имеет особое значение для публичного партнера, так как он позволяет определить, есть ли реальная возможность и потребность в реализации проекта. Также он позволяет наглядно сравнить выгоды и издержки от принятия решения о его реализации. В своей сущности метод СВА является подводящей чертой к принятию решения о запуске проекта, так как он все основные выводы по предварительному анализу проекта.

Непосредственной составляющей анализа СВА является оценка осуществимости по различным критериям.

Рассмотренная выше оценка основных инвестиционных показателей представляет собой оценку финансовой и экономической осуществимости проекта, так как рассматривает нагрузку на бюджет и финансовую эффективность проекта.

Юридическая осуществимость ЗСД определяется забалансовым статусом проекта и его статусом проекта федерального значения.

Влияние на дефицит денежных средств имеет двойственное значение. С одной стороны, статус федерального проекта открывает дополнительные бюджетные возможности. С другой стороны, правительство города Санкт-Петербург приняло на себя гарантию минимального дохода и вынуждено выплачивать разницу в получаемом доходе, что является непосредственной нагрузкой на бюджет.

Экологическая осуществимость определяется положениями договора о государственно-частном партнерстве между ЗСД и городом Санкт-Петербург. По договору, условием начала строительства является проведение независимой экологической экспертизы и последующим мониторингом. Однако в ходе проведения общественных экологических проверок было установлено, что проект ЗСД наносит ущерб некоторым территориальным зонам. Нарушения вызвали общественный резонанс и понизили качество жизни населения. [26]

Социальная осуществимость проекта подвергается критике, так как проектная компания не проводила какие-либо социологические исследования по данному вопросу. Бездействие по социальному фактору может скрывать сложно нивелируемые или вовсе

непреодолимые риски в будущем. Соответственно, готовность населения платить также не проходила исследование социологическими службами, из-за чего правительство Санкт-Петербурга вынуждено выплачивать управляющей компании обязательства по минимальному гарантированному доходу (МГД). Следовательно, на данный момент существует значительный разрыв в индикаторе жизнеспособности – разницы между доходами и издержками проекта.

В результате строительства Западного скоростного диаметра будут решены следующие задачи:

- обеспечение связи северо-западных, центральных и южных районов города, минуя исторический центр;
- обеспечение связи Большого порта, лидирующего в России по перевалке сухих и контейнерных грузов, и основных транспортно-логистических комплексов города с трассой Кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга и федеральными автодорожными выходами в страны Балтии, Скандинавии, в соседние регионы страны для повышения конкурентоспособности транспортной системы Российской Федерации;
- повышение транспортной доступности Санкт-Петербурга как мирового туристического центра;
- снижение транспортной нагрузки на мосты и улично-дорожную сеть центральной части города, сокращение задержек транспорта, обеспечивающие повышение безопасности движения, сохранение памятников архитектуры мирового значения, значительное улучшение экологической ситуации.

Глава 3. Повышение эффективности реализации проектов

3.1. Оценка рисков

Методом экспертных оценок необходимо определить, какие факторы из приведенного списка способны наиболее сильно повлиять на эффективность реализации инвестиционного проекта. В связи со спецификой и комплексностью проектов транспортной инфраструктуры, реализующихся на базе государственно-частного партнерства, область оценки факторов риска для них является решающей и крайне важной. Рассмотрев различные исследования на тему оценки рисков транспортных проектов [16][19], в том числе ГЧП проектов [11][17], а также экономическую ситуацию в стране и предполагаемые показатели по проекту были отсортированы те риски, вероятность наступления и величина последствий которых высока, средней величины и минимальны.

Риски расположения земельного участка являются существенными, в связи со спецификой грунта, его размещения и других факторов. Тем не менее, в плане строительства проекта учтены операции, которые автоматически минимизируют величину данного риска. Кроме того, этот фактор связан с риском превышения строительства и будет оценен в том ключе.

Риски форс-мажора и убытков, вызванных третьими лицами, также являются существенными. Для их минимизации, эти риски должны страховаться компаниями-подрядчиками.

Риски гарантии и контроля качества связаны с риском увеличения стоимости строительства. Однако это риск можно считать достаточно низким, так как в течение всей реализации проекта предполагается проведение полного контроля над материалами, поставщиками и строительным процессом.

К недостаткам от применения проектов ГЧП можно отнести:

- Возникновение дополнительной бюджетной нагрузки.
- Необходимость управлять новым объектом-ГЧП — для органов государственного и муниципального управления.

Ограничения государственно-частного партнерства диктуются законодательством и Бюджетным кодексом РФ. Федеральный закон № 224-ФЗ [8] устанавливает и ограничивает сферы применения ГЧП, требования к участникам соглашения о ГЧП, о МЧП, требования к объектам ГЧП.

Важным условием развития ГЧП является развитие правовой базы. Актуальным направлением развития ГЧП является распространение методических указаний по управлению государственно-частным партнерством на сферы национальной экономики, не

регламентируемые федеральными законами Российской Федерации № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [9] и № 224-ФЗ [8].

Применение ГЧП-проектов позволяет не только использовать ресурсы частного сектора для развития инфраструктуры, повышать качество и увеличивать объем общественных услуг, но также и снизить риски публичного участника, возникающие в ходе выполнения проектов.

С целью рассмотрения рисков автором проведен обзор литературы [13] [11] и сформулирована матрица рисков для основных участников проектов ГЧП.

Необходимо отметить, что, несмотря на одно из преимуществ ГЧП для публичного сектора — избавление государства от специфических рисков, связанных с выполнением проектов, — ГЧП не должно предполагать перенос всех рисков на частного партнера, потому что риски повышают ставку внутренней доходности проекта, что, в свою очередь, затрудняет привлечение инвестиционного капитала.

ГЧП как форма взаимодействия публичного сектора и предпринимательских структур, создаваемая с целью повышения эффективности и качества исполнения задач публичного сектора, может быть реализована разными механизмами [10].

К механизмам ГЧП относятся:

- концессия;
- особые экономические зоны (ОЭЗ);
- Инвестиционный фонд Российской Федерации;
- аренда или лизинг;
- соглашение о разделе продукции (СРП);
- совместные предприятия (СП);
- инфраструктурные облигации.

На практике могут встречаться и другие формы ГЧП.

Также важно отметить, что проблемой является отсутствие определений многоконтурных земельных участков в Кодексе.

Понятие многоконтурного земельного участка приведено в письмах Министерства экономического развития. Согласно этим письмам, многоконтурным земельным участком (МЗУ) является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с действующим законодательством и представляют собой несколько замкнутых несмежных контуров. Это противоречит требованиям Земельного кодекса, согласно которому земельные участки образуются только из смежных земельных участков.

Многоконтурные земельные участки образуются как и обычные земельные участки, но имеют место некоторые особенности. Образование земельных участков представлено в ст. 11.2 Земельного кодекса и эта процедура осуществляется по трем вариантам [3]:

- образование земельных участков из земель, которые находятся в муниципальной или государственной собственности;
- образование земельных участков из земельных участков, принадлежащих физическим или юридическим лицам путем раздела, выдела, объединения или перераспределения;
- создание искусственных земельных участков на водных объектах.

Обычный земельный участок не может быть образован путем объединения, если у объединяемых земельных участков нет общей границы. Это регламентирует ст. 11.6 Земельного кодекса: объединение земельных участков возможно, если у них есть общая граница [3]. Однако многоконтурный земельный участок (или ранее учтенное единое землепользование) может являться источником образования новых земельных участков. Главным условием при этом является то, что объединяемые земельные участки должны быть смежными. Решение этой задачи по отношению к многоконтурным земельным участкам требует уточнения, поскольку граница этих объектов не однозначная. Кроме этого, отсутствует понятие границы многоконтурного земельного участка. Это порождает серьезную проблему, которая заключается в том, что очень проблематично в теории два МЗУ объединить, не вступая в противоречие с Земельным кодексом.

К сожалению, сегодня в России значительная часть всех полевых съемочных работ выполняется традиционными средствами -- оптическими теодолитами, дальномерными насадками и другими устаревшими геодезическими приборами. Наиболее прогрессивные организации успешно внедряют в течение последних 5 лет технологии с применением электронных тахеометров. По приблизительным оценкам, в настоящее время в России используется около 2-3 тыс. электронных тахеометров. Реальная же потребность в современных тахеометрах составляет сотни в год.

Недооценка руководителями различного уровня преимуществ от внедрения новых технологий, “затратные механизмы” финансирования многих видов работ, особенно строительных, общие экономические проблемы и достаточно высокая стоимость электронных тахеометров не позволяют многим организациям перейти на современные цифровые технологии полевых работ. Тем не менее в случае развития в России реального рынка услуг в области геодезии, картографии и геоинформатики, компании, применяющие

наиболее прогрессивные и эффективные технологии могут значительно потеснить компании, работающие по устаревшим технологиям.

К числу политических рисков, которые могут повлиять на эффективность реализации проекта, относятся риски изменения законодательства, налоговых ставок и налогообложения. Что касается законодательной базы, на момент принятия решения о строительстве ЗСД было ясно, что существует большая возможность принятия Федерального Закона о государственно-частном партнерстве в России. Говоря о налоговой системе, можно отметить, что в России она является достаточно стабильной и последствия изменения правил налогообложения являются относительно предсказуемыми. Конечно, при увеличении ставок и условий уплаты налогов Общество может потерять часть прибыли. Однако при условии осуществления деятельности концессионера в соответствии с регулятивными нормами, и своевременным отслеживанием изменений, а также фактом того, что при использовании ГЧП, этот риск обслуживается государством, величина этого фактора риска сводится к минимуму.

Риск конкуренции во всех его проявлениях также не является существенным. ЗДС не имеет аналогов в России, являясь первой платной автомагистралью в России. Конкуренции между частным сектором также нет, так как неконкурентная экономическая среда перечислена в перечне барьеров развития ГЧП в России.

Возвращаясь к теме экологической проблеме, важно упомянуть работу Григория Исаченко и Андрея Резникова.

Григорий Исаченко и Андрей Резников в своем докладе считают, что реализация существующего проекта Северного участка ЗСД наносит существенный ущерб трем существующим и проектируемым особо охраняемым природным территориям и крупнейшей рекреационной зоне Приморского района.

«Мы с моим коллегой Андреем Резниковым, как специалисты, которые изучают природные комплексы, обратили внимание именно на Северный участок: он проходит и через жилые зоны, и через зоны отдыха, и через особо охраняемые природные территории,» — цитата Григория Исаченко [25].

Анализируя, как повлияет строительство ЗСД на природные комплексы Приморского, Выборгского и Курортного районов Петербурга и качество среды обитания в городе, авторы отмечают, что трасса ЗСД проходит по залесенной и заболоченной территории, располагающейся между улицами Планерная и Камышовая и примыкающей с востока к заказнику «Юнтоловский» (рис. 3). Юнтоловский парк – самая крупная по площади (более 3 кв. км.) рекреационная зона в Приморском районе, но при строительстве

и эксплуатации ЗСД гидрологический режим этой территории, по мнению авторов, будет существенно нарушен. А именно: загрязняющие вещества, в частности, тяжелые металлы, станут мигрировать по торфяному массиву в пределах всей зеленой зоны. Будет полностью уничтожено единственное сохранившееся в Приморском районе верховое болото с популяцией охраняемого растения – кустарника восковника болотного.



Рис. 3. Проект Северной части ЗСД

Вместе с этим ставится под удар экологическое благополучие населения Приморского и Курортного районов за счет увеличения шумового загрязнения, загрязнения воздуха окислами азота и углерода и другими продуктами выбросов автотранспорта, а также резкого уменьшения доступа к рекреационным ресурсам.

По предложению авторов по их проекту ЗСД будет проходить по районам жилой застройки, но в отличие от проекта изначального, будет затрагиваться меньшее количество населения.

По итогу все еще был оставлен первоначальный проект, что привело и к проблеме негативного отношения общества к проекту

3.2. Рекомендации по минимизации рисков

Ключевая цель строительства – это разгрузка дорог Санкт-Петербурга от плотного скопления автомобилей. Реализация проекта нацелена на перераспределение потоков машин и снижение нагрузки улично-дорожной сети в центре города, повышение качества существующих дорог. Магистраль также решает задачи: обеспечение транспортной связи между северной и южной частями Санкт-Петербурга, помогает обеспечить доступности Васильевского острова для других районов города. С экономической точки зрения, строительство данного проекта обеспечивает развитие Санкт-Петербурга как одного из основных торгово-транспортных международных центров.

Проект реализовывался на основе концессионного договора. Как было указано в главе 2, отличительной особенностью и наиболее актуальной формой концессии является «схема». Согласно «схеме», частная организация получает право финансировать развитие, достроить, эксплуатировать объект государственного имущества в течение определенного периода времени. По завершению установленного срока действующий объект с заданными технико-экономическими параметрами возвращается государству.

При общем уровне развитости рыночной инфраструктуры страны, существует несбалансированность и неравномерность ее развития в каждом отдельном регионе, которая выражается в различном уровне развитости ее отдельных элементов. Для комплексного развития инфраструктуры такой огромной страны как Российская Федерация, существует необходимость оценки эффективности текущих инфраструктурных объектов по регионам, созданием последовательной стратегии модернизации, восстановлению и строительства новых инфраструктурных объектов.

В настоящее время ход рыночных реформ определяет основные приоритеты социально-экономического развития страны и регионов на ближайшие десятилетия. Основные усилия государства направлены на сглаживание появившихся диспропорций в социальной сфере. Эффективно решить эту задачу можно путем повышения инвестиционной привлекательности регионов для потенциальных инвесторов, т.е. основная задача, стоящая перед органами исполнительной и законодательной власти, — оптимизация условий для инвестирования, влияющих на предпочтения инвестора в выборе того или иного объекта инвестирования, которым может выступать отдельный проект, предприятие в целом, корпорация, город, регион, страна.

На современном этапе наиболее актуальными являются задачи регулирования земельно-имущественных отношений как эффективного средства разрешения экономических проблем переходного периода.

Изменение государственной экономической политики в области управления региональными объектами собственности привело к более обоснованной и дальновидной стратегии превращения имущественных объектов региональной собственности в действенный рычаг стабилизации и оживления производственной и социальной сферы.

Эффективная региональная инвестиционная политика призвана создать благоприятный инвестиционный климат не только для государства, но и для частных инвесторов. Без инвестиций невозможно повысить технический уровень производства и конкурентоспособность региональной продукции на внутреннем и мировом рынках, поэтому на региональных органах управления лежит ответственность по привлечению частных отечественных и зарубежных инвестиций для территориального развития.

Анализ регионального законодательства и научных исследований по данной тематике позволяет выделить приоритетные направления развития ГЧП в регионах:

- обеспечение поддержки со стороны региональных органов власти реализации инвестиционных проектов в земельной сфере, способствующих социально-экономическому развитию;
- разработка методов определения приоритетных направлений развития государственно-частного партнерства при управлении земельными ресурсами;
- тщательная проработка инвестиционных проектов девелоперскими фирмами и государственными органами с активным участием рыночных институтов;
- создание новых финансовых инструментов для привлечения в инфраструктурные проекты средств международных инвесторов.

Разработка законодательной базы по ГЧП обусловлена спецификой отношений в области инвестиционных проектов, касающейся вопросов управления и распоряжения региональной собственностью. Установление порядка такого управления и распоряжения определяется путем принятия закона в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В случае реализации крупных проектов развития региона чаще оказывается целесообразным непосредственное сотрудничество администрации и частных организаций. На сегодня законы, касающиеся ГЧП, приняты многими субъектами Российской Федерации. Но даже принятые законы не выполняют роли регулятора соответствующей сферы отношений, а носят весьма декларативный характер.

ГЧП развивается интенсивно там, где ощущается недостаток бюджетных средств. Администрация регионов всерьез задумывается о привлечении частных инвестиций только в случае, если речь заходит о реальном повышении уровня комфорта жизни для населения территории, повышении качества и доступности государственных услуг.

Привлечение частного капитала к финансированию развития стратегически важных отраслей экономики, предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий полезно для обеих сторон.

Опыт применения данного механизма имеется в секторах оказания общественных услуг (в частности, в инфраструктурных отраслях). Именно там сложились традиции делегирования государством ряда ключевых правомочий частному сектору (право контроля над использованием активов, дохода, право на управление). Государство несет ответственность перед населением за бесперебойное обеспечение общественными благами. Этим и объясняется тенденция к сохранению ряда отраслей и производств в государственной собственности ГЧП как особый субъект экономических отношений

Имеющиеся формы и методы ГЧП дают возможность передавать часть правомочий собственника частному бизнесу. Прежде всего это сооружение, эксплуатация и содержание объектов социальной инфраструктуры, а также управление ими. Поэтому на первый план выдвигаются задачи по акционированию (при оставлении у региона основной части пакета акций), передаче объектов региональной собственности в доверительное управление, сдаче объектов в аренду либо в концессию при условии получения выгоды и достижения социальной эффективности.

Важно отметить, что государство в условиях ГЧП выступает в роли особого субъекта экономических отношений, который использует частную форму капитала для достижения определенных общественных целей. В данном случае государство уходит от выполнения чисто политических функций и само становится специфическим субъектом экономики. Такой подход к ГЧП в условиях смешанной экономики создает базу для более широкого использования развитых форм финансовых рынков с целью развития ГЧП на различных уровнях региональной экономики.

Это позволяет в условиях смешанной экономики создавать базу для более широкого использования ГЧП в таких направлениях, как обеспечение многообразия моделей партнерства и использования развитых форм финансовых рынков для развития ГЧП на различных уровнях национальной экономики. Анализ деятельности регионов показывает, что практически все модели ГЧП позволяют развивать инвестиционную деятельность в различных сферах территориального развития, в том числе:

- транспортные сети;
- объекты строительства на государственном или муниципальном земельном участке за счет внебюджетных средств по инвестиционному договору;
- объекты инвестиционной деятельности до исполнения обязательств по инвестиционному договору;
- объекты недвижимости после исполнения обязательств по инвестиционному договору;
- объекты недвижимости в границах городов федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга;
- переоформление прав на земельные участки и т.д.

Концессия как базовая форма государственно-частного партнерства учреждается в целях удовлетворения общественных потребностей, а не частного коммерческого интереса. В этом контексте концессии представляют собой в наибольшей степени развитую, комплексную и перспективную форму ГЧП.

Система управления земельными ресурсами. Своеобразие системы управления региональными земельными ресурсами заключается в двойственной роли региональных органов власти: с одной стороны, они активно формируют рыночную среду путем издания нормативных актов, обязательных для всех субъектов рынка, а с другой — выполняют хозяйственные и социально-экономические функции, выступая на рынке в качестве одного из участников.

При этом учитываются только те варианты использования земельных участков, которые соответствуют юридическим нормам (включая градостроительные ограничения, требования по охране окружающей среды, памятников истории, архитектуры, благоустройству прилегающей территории), реализация которых, во-первых, возможна физически и которые, во-вторых, приносят доход (если речь идет о коммерческой оценке). В результате выбирается тот вариант использования, при котором может быть получена максимальная цена земельного участка с учетом всех правовых, градостроительных, экологических и иных ограничений.

Созданная система управления земельными ресурсами преследует достижение следующих целей:

- формирование необходимой инфраструктуры рынка земли;
- увеличение доходов бюджета, изменение структуры доходов путем увеличения доли, относящейся к платежам за землю;

- повышение инвестиционной привлекательности территории региона за счет обеспечения гарантий имущественных прав на землю, предоставления льгот по платежам за землю на период проектирования и строительства конкретных объектов;
- развитие системы ипотечного кредитования;
- упрощение и ускорение процедуры оформления сделок с землей;
- содействие решению социальных проблем, в том числе жилищной.

Применительно к условиям развития наиболее развитых в финансовом и экономическом плане регионов реальное осуществление земельной реформы ведет к увеличению социального, инвестиционного, производственного, налогового потенциала земли и превращению ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста территорий.

В последнее время администрации регионов проводят открытые аукционы и торги на право заключения договора аренды земельного участка для реализации инвестиционных проектов. На аукцион выставляются земельные участки с разработанными техническими условиями и предельными параметрами строительства, которые ограничивают выбор архитектурных и строительных решений, что не всегда выгодно для девелоперских компаний. Этим и объясняется небольшой интерес к таким земельным участкам: большинство лотов аукционов не реализуется, многие из них отправляются на доработку или снимаются с аукционов. Кроме того, земельные участки, которые выставляются на открытые аукционы, ни в какое сравнение не идут по своим финансовым и экономическим предпочтениям с земельными участками, выставляемыми на закрытых аукционах.

Имеющиеся формы и методы ГЧП дают возможность при условии сохранения важнейших объектов соглашений в городской собственности передавать часть правомочий собственника частному бизнесу. Прежде всего это сооружение, эксплуатация и содержание объектов социальной инфраструктуры, а также управление ими.

Выделим приоритетные направления для развития ГЧП в регионах:

- обеспечение поддержки со стороны региональных органов власти реализации инвестиционных проектов в земельной сфере, способствующих социально-экономическому развитию;
- разработка методов определения приоритетных направлений развития ГЧП при управлении земельными ресурсами;
- тщательная проработка инвестиционных проектов девелоперскими фирмами и государственными органами с активным участием рыночных институтов;

- создание новых финансовых инструментов для привлечения в инфраструктурные проекты средств международных инвесторов.
- Анализ практического применения форм ГЧП показывает, что концессионная модель доминирует в основном по причине ограничения частной собственности на объекты соглашений. В основе выбора формы ГЧП лежат экономическая целесообразность и юридические преимущества, в частности:
 - заключение концессионных соглашений можно рассматривать как один из способов перехода к рыночным формам государственного управления в развитии социально значимых программ;
 - частный сектор обеспечивает предпринимательскую инициативу, управление коммерческими рисками, экономию затрат и сжатые сроки по реализации проектов;
 - государственные органы управления позволяют согласовывать публичные интересы, дают долгосрочные гарантии установления справедливых тарифов, если последние являются регулируемыми, осуществляют управление рисками, связанными с социально-экономическим развитием, а также устанавливают стандарты на качество услуг и реализуют контрольные функции.

На практике участие региональных и муниципальных органов власти в ГЧП может осуществляться в следующих направлениях:

- регион предоставляет партнеру земельные участки, которые необходимы для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, и находятся в собственности региона, собственности региона либо принадлежащие региону в целях создания объекта соглашения и осуществления партнером его последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, в течение определенного в соглашении срока, по истечении которого партнер передает его в собственность региона;
- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона, собственности региона либо принадлежащее региону, в целях осуществления партнером реконструкции объекта соглашения и осуществления его последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, в течение определенного в соглашении срока, по истечении которого партнер передает его в собственность региона;

- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона либо принадлежащее региону, исключительные права в целях создания партнером объекта соглашения и осуществления партнером его последующей эксплуатации в течение определенного в соглашении срока в порядке и на условиях, определенных соглашением;
- регион передает партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона, в целях осуществления партнером реконструкции и последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, объекта соглашения, право собственности на который будет принадлежать партнеру;
- регион предоставляет партнеру определенные соглашением исключительные права или объект соглашения в целях предоставления партнером в порядке и на условиях, определенных соглашением, товаров, работ или услуг потребителям с использованием объекта соглашения;
- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона либо принадлежащее региону, исключительные права, в целях создания партнером объекта соглашения, по истечении которого партнер передает объект соглашения в собственность региона;
- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона либо принадлежащее региону, исключительные права в целях осуществления партнером реконструкции объекта соглашения, по истечении которого партнер передает объект соглашения в собственность региона;
- в иных формах, предусмотренных Федеральным законом РФ «О концессионных соглашениях», законами региона, а также нормативными правовыми актами Правительства региона.

На сегодняшнем этапе развития нашей страны существует множество проблем в развитии инфраструктуры, таких как разрозненность проектов по регионам, повсеместный процесс устаревания объектов производственной и социальной инфраструктуры, бюрократия в финансировании проектов и т. п. Все это говорит о низком уровне развития страны, особенно в сравнении с развитыми странами. Однако, в условиях мирового развития спорта, увеличивающегося спроса на товары, дороги, услуги, имеет место

реализация крупных инфраструктурных проектов, консолидирующих большое количество ресурсов, контрагентов и государственной заинтересованности. В условиях глобализации, стратегический подход в реализации крупных проектов и получении долгосрочных выгод, побуждает Россию в практической и законодательной разработке проектов с государственным участием. На мой взгляд, наиболее эффективным методом реализации подобного взаимодействия для Российской Федерации является концессионный механизм, который максимально эффективен для получения прибыли частным бизнесом и демонстрации наличия публичного интереса у государства.

Доказано, что концессионный механизм — доминирующая форма частно-государственного партнерства при реализации долгосрочных проектов. Для России все аспекты законопроекта о государственном частном партнерстве крайне важны, так как в российской правовой системе отсутствуют корректные разделения на гражданско-правовые и публично-правовые отношения. Это сказывается как на реализации мегапроектов, отдельные инвестиционных проектов так и Федеральных целевых программ. Мировой опыт ГЧП доказал, что особенности участия частного бизнеса и государства и условия их взаимодействия могут сильно различаться, что в свою очередь определяется конкретной формой взаимодействия государства и частного бизнеса непосредственно внутри страны. Поэтому, касательно России рано или поздно необходимо будет интегрировать в правовую систему механизм оценки предварительной социальной эффективности — через данный опыт прошли многие развитые страны. Иного способа обосновать преимущества концессии перед госзаказом нет. Но на данный момент, обязательство, когда предприятия, действующие в соответствии с концессионным договором, обязаны предоставлять предварительную оценку эффективности для всех концессионных проектов преждевременно. Необходимо гибкое и постепенное, встраивание оценки в концессию.

Помимо описанного выше, хотелось бы еще раз обратить внимание на отсутствие определение МЗУ в кодексе. На практике, конечно, МЗУ образуются достаточно просто, но теоретический аспект данного факта на наш взгляд критичен. Возникает юридическая коллизия — несостыковки, противоречия или расхождения в нормативно-правовых актах.

По нашему мнению, важно внести сведения о МЗУ в Земельный кодекс и скорректировать статьи 11.1-11.4 об образовании земельных участков, внося дополнения об многоконтурных земельных участках.

Возвращаясь к теме общественного резонанса, связанного с экологической и социальной проблемами из-за прохождения трассы ЗСД вдоль территории Юнтоловского

заказника, было бы логично упомянуть, что контроль за такими моментами должен быть строже. Прохождение трассы вдоль заказника не только приносит вред краснокнижным растениям (кустарник восковник (рис. 4)), но и делает жизнь живущих рядом людей менее комфортной, так как Юнтоловский заказник — самая крупная зеленая зона, где люди отдыхают, купаются, рыбу ловят, устраивают пикники, зимой катаются на лыжах. И это в той же мере должно оцениваться, помимо транспортной доступности, государством. Экологический мониторинг перед выдвижением проекта был проведен, однако, судя по всему, там не было уделено достаточно внимание этому моменту.

На наш взгляд общественные экологические экспертизы должны иметь больший вес, чем он есть на данный момент, если опирается на достоверные сведения и данные. В будущем при строительстве таких крупных проектов, затрагивающих большУю часть города, должны проводиться общественные слушания действительно влияющие на возможность изменения проекта.



Рис. 4. Восковник болотный

Заключение

Методики, рекомендованные методическими рекомендациями для оценки инфраструктурных проектов, являются всесторонне охватывающими, однако обладают недостатками. На наш взгляд, в условиях развития российской экономики использование только западного подхода в оценке экономической эффективности нецелесообразно и может привести к искаженным результатам.

В рамках данной работы также выявлены характеристики инфраструктурных проектов, которые реализуются на основе концессий в сфере строительства масштабных платных автомобильных дорог: длительный период возврата инвестиций, необходимость значительных стартовых капиталовложений, высокий риск неполучения запланированных доходов, поэтапность строительства, наличие мультипликативных эффектов от реализации данного проекта (создание дополнительных рабочих мест, модернизация транспортного сообщения, активизация экономической жизни населения вследствие строительства новых крупных объектов инфраструктуры).

Также выдвинуты предложения о введении в Земельный кодекс определения многоконтурного земельного участка и об уточнении способов образования земельных участков.

Были рассмотрены экологическая и социальная составляющая данного проекта и предложены пути решения.

Были рассмотрены риски, связанные с расположением земельных участков в части грунта (они минимальны, так как в проекте эти аспекты продуманы очень досконально), а также расположения в плане, с сопутствующими проблемами экологического и социального характера), а также выдвинуты предложения по минимизации таких рисков в будущем.

Реализация данного проекта оказывает значительное влияние на улучшение транспортной обстановки Санкт-Петербурга, на развитие города как важного транспортного узла северной части страны, а также на такие косвенные показатели как количество рабочих мест, объем налоговых поступлений в бюджет города, разгрузка исторической части от автотранспорта. Кроме того, эффективность проекта закладывает основу для дальнейшего развития государственно-частного партнерства в России, что в целом приводит к повышению качества предоставляемых услуг, внедрению и развитию инноваций, росту эффективности использования бюджетных средств, а также к переходу к современным формам взаимодействия государства и бизнеса.

Однако в данной работе были выделены существующие проблемы, решения которых могут послужить для решения проблем других потенциальных крупных проектов. По итогу работы все задачи были выполнены и цель достигнута.

Список использованной литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022)
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022)
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. От 02.07.2021) (с изм. И доп., вступ. В силу с 01.09.2021)
4. Модельный Гражданский кодекс для государств — участников СНГ (часть первая) // принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 29.10.1994 г.)
5. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2022)
6. Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений"
7. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"
8. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (послед. ред.) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения 15.04.2022)
9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (послед. ред.) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (дата обращения 23.02.2022)
10. Алпатов А. А., Пушкин А. В., Джапаридзе Р. М. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации. – Альпина Паблишер, 2010.
11. Габдуллина Э. И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе //Современные проблемы науки и образования. – 2012. – №. 2. – С. 313-313.
12. Измалкова С. А. и др. Управление инфраструктурными проектами: Учеб. пособие для высшего профессионального образования. – 2012.
13. Кабашкин В. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. – Litres, 2021.
14. Костусенко А. И. Механизм взаимодействия властных и предпринимательских структур в рыночной среде //Проблемы современной экономики. – 2009. – №. 2. – С. 174-177.
15. Кочеткова С. А. Государственно-частное партнёрство: учебное пособие //М.: Издательский дом Академии естествознания. – 2016.
16. Мамченко О. П., Долженко И. А. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики //Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – №. 2-2. – С. 66.
17. Неживенко Е. А., Фарафонова А. Ю. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации: современный обзор //Социум и власть. – 2014. – №. 6 (50). – С. 76-81.
18. Саблина А. И. Характеристики и особенности реализации крупных транспортных инфраструктурных проектов //Экономика и бизнес: теория и практика. – 2018. – №. 7. – С. 102-105.

19. Фарафонова А. Ю. Теоретические основы государственно-частного партнерства и его особенности в сфере государственных закупок медицинских изделий // Вестник Южно-Уральского профессионального института. – 2015. – №. 1. – С. 11-21.
20. Харченко Г. Г. Особенности правопонимания вещи в гражданском праве // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – №. 2 (8). – С. 142-147.
21. Доценко-Белоус Н. Ценные бумаги как способ привлечения средств в инфраструктурные проекты // Аналитика рейтингового агентства «Кредит-рейтинг» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.financialstrategies.com.ua/analytics/infrastructure/33-fund> (дата обращения 24.03.2022).
22. Проект Западный скоростной диаметр [Электронный ресурс]. – URL: <https://nch-spb.com/about/> (дата обращения 25.04.2022)
23. Публичная кадастровая карта Российской Федерации. Кадастровый номер [Электронный ресурс]. – URL: <https://kadastrmap.com/kadastr/kadastryj-nomer/> (дата обращения: 18.04.2022)
24. Росбалт. Объявлен конкурс по поиску частного инвестора для строительства ЗСД [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rosbalt.ru/piter/2011/02/07/816655.html> (дата обращения: 04.05.2022)
25. Online812. Почему надо изменить маршрут западного скоростного диаметра [Электронный ресурс]. – URL: <https://online812.ru/2010/12/06/009/> (дата обращения 12.02.2022)
26. Restate. Экологи: строительство ЗСД неизбежно нанесет ущерб природе [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.restate.ru/material/ekologi-stroitelstvo-zsd-neizbezhno-naneset-ushherb-prirode-101613.html> (дата обращения 12.02.2022)

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Чертеж земельного участка ЗСД

