

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ РИСКА

И. В. Сычева; А. А. Мальцева; Е. Г. Владыкин

ФГБОУ ВО «Донбасская национальная академия строительства и архитектуры», г. Макеевка

Аннотация. В статье рассмотрен механизм взаимодействия государства и частного капитала при реализации инвестиционно-строительных проектов на условиях государственно-частного партнерства. Целями такого сотрудничества являются: для государства – повышение качества услуг, предоставляемых населению за счет создания объектов капитального строительства, а для бизнеса – устойчивое получение доходов, уменьшение инвестиционных рисков, повышение профессиональной статусности. В работе обосновано, что последовательное воплощение государственными органами власти принципов государственно-частного партнерства способствует созданию условий для привлечения частных инвесторов. В работе рассмотрены отечественные и зарубежные теоретико-методологические подходы к оценке эффективности проектов государственно-частного партнерства в муниципальном строительстве. В соответствии с таким подходом, для оценки эффективности использованы методы проектного анализа: построение денежных потоков и расчет системы показателей эффективности проекта. Обоснована потребность в формировании комплексной оценки эффективности инвестиционно-строительных проектов государственно-частного партнерства с целью поиска новых эффективных решений реализации проектов.

Ключевые слова: инвестиционно-строительный проект, государственно-частное партнерство, инвестиции, анализ, оценка эффективности проекта, комплексная оценка, качественные критерии, количественные критерии, показатели социального эффекта, риск.



*Сычева
Ирина Валериевна*



*Мальцева
Анастасия Александровна*



*Владыкин
Егор Георгиевич*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Во многом устойчивость строительного рынка в сложившейся ситуации связана с принятием в течение последних двух лет комплекса мер федеральной поддержки, снижающих риски реализации инвестиционно-строительных проектов. Меры государственной поддержки крайне разнообразны и охватывают ряд отраслей, в которых активно используются механизмы взаимодействия государственного и частного капиталов. Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором бизнес участвует не только в создании (проектировании, финансировании, строительстве) объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации в интересах государства. Повышение эффективности управления инвестиционно-строительными проектами государственно-частного партнерства основано на долгосрочном и взаимовыгодном взаимодействии государства и бизнеса с согласованным разделением рисков, ответственности и результатов. Усиление тенденции к оптимизации партнерств между государством и частным бизнесом с целью поиска новых эффективных решений для назревших социально-экономических проблем, актуализирует исследование, которое нацелено на разработку алго-

ритма оценки эффективности инвестиционно-строительных проектов ГЧП, снижению рисков и сроков реализации проектов.

АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Вопросам повышения эффективности управления инвестиционно-строительными проектами государственно-частного партнерства в условиях неопределенности и риска посвящены труды отечественных и зарубежных ученых, таких как: Д. В. Зубайдуллина, В. Г. Варнавский, Д. М. Амуниц, С. С. Трачук, В. А. Фильченков, В. Г. Варнавский. Существующее противоречие в определении концепции государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов подчеркивает возрастающий интерес к такой форме сотрудничества государства и бизнеса, но не дает понятийного аппарата государственно-частного партнерства, вследствие чего возникают сложности идентификации взаимовыгодных форм сотрудничества для эффективного нормативно-правового регулирования взаимоотношений государства и частного бизнеса. Анализ научных работ российских и зарубежных авторов приводит к выводу, что в настоящее время уже используется ряд методик оценки эффективности проектов ГЧП. Однако сохраняется недостаточный уровень разработанности теоретико-методического обеспечения, недостаточно уделено внимания методике управления стоимостью проектов ГЧП в сфере предоставления социально-значимых услуг для населения.

Целью исследования является развитие теории обеспечения эффективности управления инвестиционно-строительными проектами государственно-частного партнерства в условиях риска.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

Реализация инвестиционно-строительных проектов в условиях партнерского взаимодействия государственного и частного капиталов способствует решению вопросов создания, модернизации, реконструкции, технического переоснащения объектов государственной собственности. Механизм взаимодействия при государственно-частном партнерстве дает возможность государству полностью или частично переложить на частного инвестора обязательства по финансовому обеспечению инвестиционно-строительного проекта; структурировать риски по изменению стоимости проекта, риски по проведению строительно-монтажных работ, риски по увеличению сроков сдачи объекта в эксплуатацию, риски, связанные с фасилити-менеджментом и пр.

Концепцию механизма «государственно-частного партнерства» можно рассматривать в двух аспектах: в широком смысле и узком. В широком понимании — это формы взаимовыгодного взаимодействия государства и бизнеса для решения общих социально-значимых задач с использованием прогрессивных форм организации труда и ведения частного бизнеса. В узком понимании — это инсти-

туционально-организационный альянс социальных, инфраструктурных и иных государственных проектов в различных сферах деятельности (таблица 1).

Таблица 1.
Трактовка понятия «государственно-частное партнерство» российскими авторами

Автор	Определение государственно-частное партнерство
Государственно-частное партнерство в узком смысле	
Д. В. Зубайдуллина	ГЧП — взаимодействие публичного и частного сектора для решения социально-экономических задач посредством реализации строительства, технического обслуживания, эксплуатации, реконструкции, модернизации инфраструктурных объектов с целью предоставления услуг на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности [1]
В. Г. Варнавский	ГЧП — это юридически закрепленная форма взаимодействия государства и частного сектора, используемая в целях реализации объектов государственной и муниципальной собственности, а также государственных и частных услуг [2]
Д. М. Амуниц	ГЧП — совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях [3]
С. С. Трачук	ГЧП — институциональный и организационный альянс государства и бизнеса, заключающийся во взаимодействии финансовых, правовых, социальных и политических факторов, направленных на эффективное объединение государственных и частных ресурсов в единый комплекс с целью решения стратегических задач социально-экономического развития страны и создания необходимых условий для привлечения инвестиций в приоритетные отрасли экономики [4]
В. А. Фильченков	ГЧП — институт, основанный на совокупности формальных и неформальных правил, направленных на организацию совместной деятельности государства, органов местного самоуправления и предпринимательских структур в целях удовлетворения интересов общества, в рамках которой на равных правах удовлетворяются социальные и экономические интересы сторон [5]
В. Г. Варнавский	ГЧП — институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг [2]

Целью ГЧП при реализации инвестиционно-строительных проектов с экономической точки зрения является перераспределение процесса финансирования проекта с финансового потока государственных инвестиций на финансовый поток частных инвестиций, а также эффективное стимулирование процесса привлечения частных инвестиций путем предоставления налоговых льгот и государственных гарантий. Создание правовых и организационных условия для эффективного использования механизмов ГЧП при реализации инвестиционно-строительных проектов позволит повысить качество оказываемых общественно-значимых услуг для населения Российской Федерации.

Механизм ГЧП подразумевает согласование основных интересов участвующих сторон: для государства это рост объемов и качества услуг, предоставляемых населению за счет новых инфраструктурных объектов, а для бизнеса это устойчивое получение доходов, что достигается посредством реализации ИСП [6]. Государство с одной стороны выполняет координирующую функцию инвестиционных процессов, определяя приоритетные стратегические социально-экономические задачи, а с другой — является участником проектной деятельности, обеспечивающим предоставление инвестиционных ресурсов для социально значимых ИСП [7].

Федеральный закон № 604-ФЗ о ГЧП определил понятийную базу и принципы ГЧП, что значительно расширило использование форм ГЧП, известных в зарубежной практике [8, 9]. Данный закон позволил легитимизировать применение смешанных гражданско-правовых договоров, имеющих признаки ГЧП в Российской Федерации (квази-ГЧП) [10]. Реализация ИСП ГЧП предполагает объединение двух процессов — инвестирование в строительство или реконструкцию капитальных объектов и их последующую эксплуатацию. Структура процесса управления инвестиционно-строительным проектом государственно-частного партнерства представлена на рис. 1.

Управление проектами государственно-частного партнерства в муниципальном строительстве способствует повышению эффективности реализации ИСП посредством разделения ответственности за оказание государственных услуг с частными партнерами [11]. Обязательным

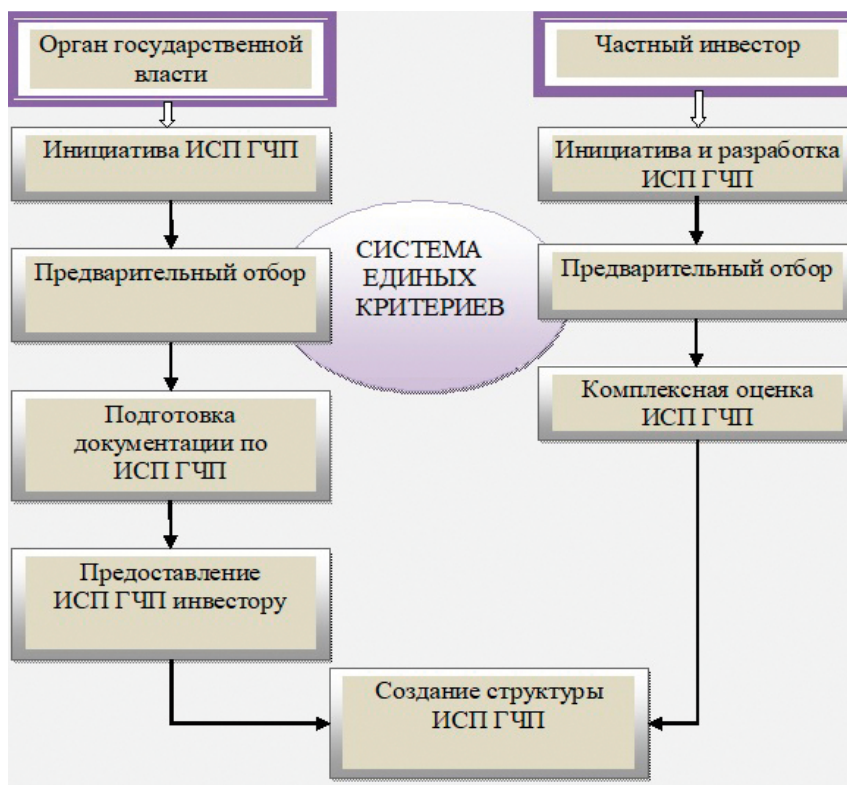


Рис. 1. Структура процесса управления инвестиционно-строительным проектом государственно-частного партнерства

условием партнерских отношений участников является наличие системы распределения между публичным и частным партнерами рисков, связанных с наступлением ряда негативных событий. Структура распределения рисков определяется спецификой ИСП. Под рисками в целом понимаются изменения показателей проекта, связанные с доходами и расходами. Поэтому необходимо уже на этапе структурирования ИСП распределить риски между публичным и частным партнерами. Используя приобретенный опыт управления рисками ИСП, можно предложить конкретный риск передать той стороне, которая может им лучше управлять (рис. 2).

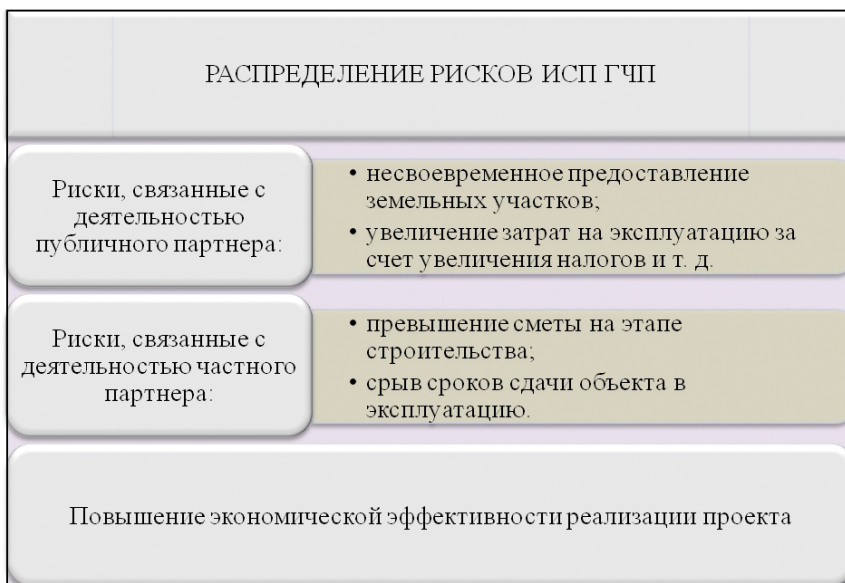


Рис. 2. Структура распределение рисков между публичным и частным партнерами

Предложенное распределение рисков позволит значительно повысить экономическую эффективность инвестиционно-строительного проекта для каждой из сторон-участников. Сбалансированное распределение рисков позволяет минимизировать вероятность получения отрицательного результата реализации проекта и определяет порядок действий и обязательств сторон при наступлении таких рисков.

Для комплексной оценки необходимо проанализировать составляющие инвестиционно-строительного проекта ГЧП: польза проекта для населения, предполагающая повышение качества предоставляемых услуг; механизм реализации проекта ГЧП. Полученные результаты позволяют оценить эффективность управления с начала реализации проекта и до его завершения, выделить специфические признаки проекта и сформировать рекомендации по особенностям управления данным конкретным проектом ГЧП. Для повышения качества и количества реализуемых проектов важно, чтобы инвестиции в проекты были эффективны для всех сторон-участников. Эффективность управления заключается в достижении цели управления при максимальной экономии ресурсов. Оценка эффективности проектов ГЧП может иметь разную для каждой из сторон природу. Исключения составляют экономические показатели, которые имеют равное значение как для публичного партнера, так и для частного партнера. Основным критерием оценки эффективности участия частных компаний в инвестиционно-строительных проектах ГЧП является показатель рентабельности. При оценке эффективности управления ИСП ГЧП для государства важен анализ следующих показателей [5]:

- показатель снижения уровня бюджетной нагрузки;
- показатель снижения уровня безработицы;
- показатель объема финансовых поступлений в государственный бюджет.

Таким образом, при оценке эффективности стоит задача выявления всех реальных результатов проекта. Для этой цели в мировой практике были разработаны различные методологические приемы (рис. 3) [12, 13].

В Великобритании оценка эффективности инвестиционных проектов государственно-частного партнерства основана на методе Value for Money – VFM «цена-качество». Метод Value for Money определяет оптимальное соотношение общей суммы затрат по проекту и качества достигнутого полезного эффекта. Анализ «Цена-качество» выполняется по качественному и количественному критериальному оцениванию. Качественный анализ включает долгосрочный спрос на продукцию, возможность структурированного распределения рисков между сторонами-участниками. Количественный анализ включает сравнительный расчет эффективности проекта с использованием только средств государственного бюджета и с привлечением частных инвестиций. Сравнительная оценка проводится в четыре этапа на прединвестиционной и инвестиционной стадиях жизненного цикла проекта: на этапе инициации, первичной проработки проекта, процедуре конкурсного отбора, перед заключением инвестици-

онного контракта. По результатам оценки органы государственной власти выбирают форму реализации инвестиционного проекта, при которой создается баланс оптимального соотношения затрат по проекту и качества полученного продукта.

В России при разработке проекта государственно-частного партнерства применяется Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства (далее – Методика) разработанная в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2]. Оценка эффективности проекта проводится по финансовой эффективности проекта и по социально-экономическому эффекту от реализации проекта. Процедура предполагает определение интегрального показателя качества на основе полученных результатов анализа эффективности проекта. После чего выполняется соотношение полученных результатов анализа со стоимостью инвестиционно-строительного проекта. В каждом из методов исследователи используют различные целевые функции, при этом общей и актуальной задачей для указанных методов является максимально полная оценка экономических эффектов реализации инвестиционных проектов. Финансирование ИСП ГЧП государством осуществляется из Инвестиционного фонда Российской Федерации. При этом проекты государственно-частного партнерства не выделяются в отдельную категорию проектов, а рассматриваются как традиционные инвестиционные проекты. Правила отбора и оценки эффективности инвестиционных проектов законодательно закреплены в следующих документах:

1. Порядок проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения (с изменениями на 1 марта 2022 года), (далее – Порядок) [14];
2. Правила отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий РФ по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов [15].

Отбор проектов по качественным критериям (рис. 4) определяют необходимостью реализации инвестиционных проектов за счет средств федерального бюджета.

Проекты, прошедшие отбор по качественным критериям, далее оцениваются по количественным критериям (рис 5). Оценка по количественному критерию: «отношение сметной стоимости объекта капитального строительства (далее – ОКС) к значениям количественных показателей» проводится методом сравнения стоимости ИСП с укрупненными нормативами цены строительства, а в случае отсутствия нормативов – с проектом-аналогом.

На сайте Главгосэкспертизы Российской Федерации, в разделе «Витрина проектов» собрана информация по объектам, проектную документацию которых Минстрой России признал подходящей для

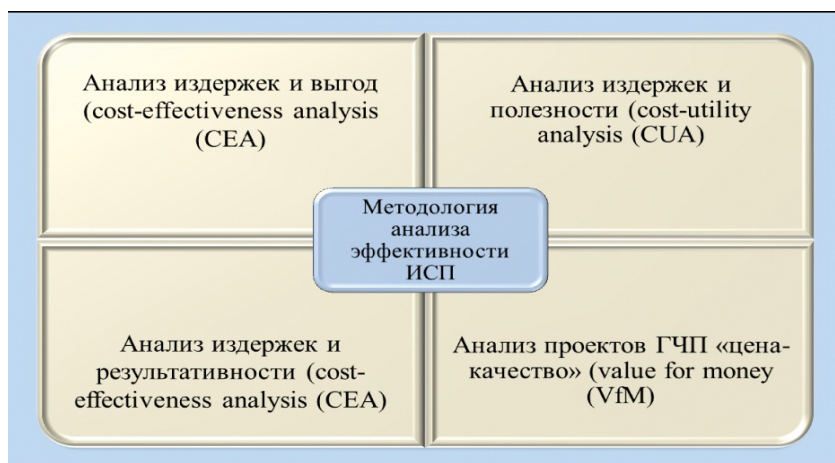


Рис. 3. Методология анализа эффективности ИСП

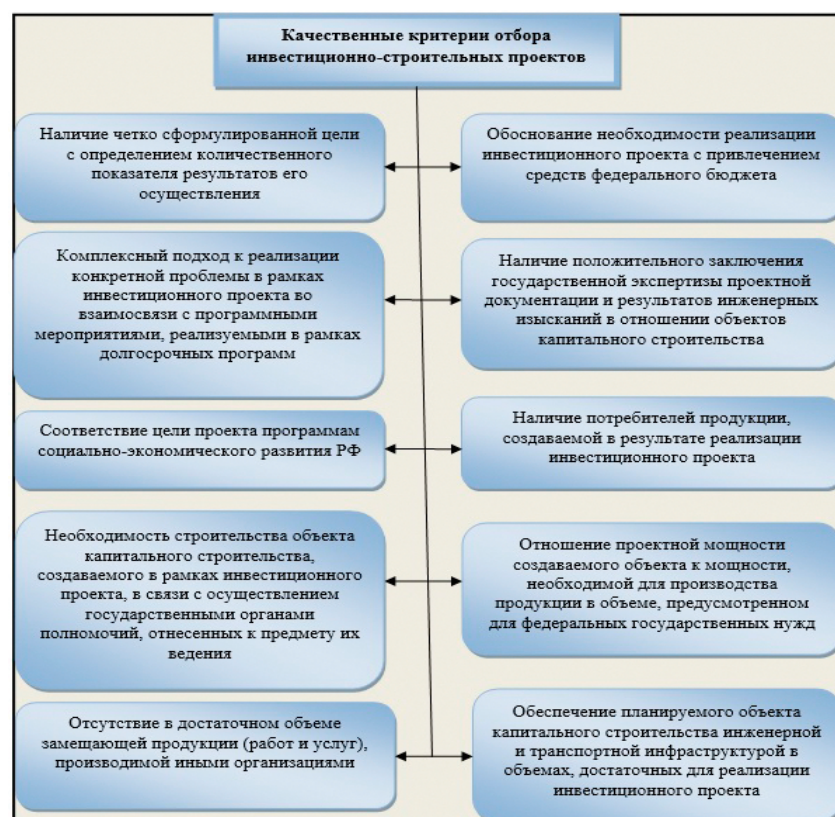


Рис. 4. Качественные критерии отбора инвестиционно-строительных проектов

Рис. 5. Количественные критерии оценки инвестиционно-строительных проектов



повторного применения. Проекты-аналоги содержат схожие сведения по функциональному назначению, по основным технико-экономическим показателям, по конструктивным, объемно-планировочным решениям, а также по климатическим, геологическим, сейсмическим условиям. Инвестиционные проекты, прошедшие проверку на основе качественных и количественных критериев, подлежат дальнейшей проверке на основе интегральной оценки, которая определяется Методикой [15].

Для оценки эффективности ГЧП при создании инвестиционно-строительного проекта определяются два основных направления проектного анализа:

1. Построение денежных потоков (денежный поток по проекту, денежный поток от операционной, инвестиционной и финансовой деятельности, изменение денежных потоков при переходе от коммерческой к общественной эффективности реализации проекта ГЧП);

2. Расчет системы показателей эффективности инвестиционно-строительных проектов ГЧП, в том числе показателя чистого дисконтированного дохода (NPV).

По полученным результатам проектного анализа делается вывод о целесообразности реализации инвестиционно-строительного проекта государственно-частного партнерства.

Сумма денежного потока инвестиционно-строительного проекта ГЧП определяется суммой денежных потоков всех сторон-участников проекта. Построение денежных потоков выполняется и в рамках оценки экономической эффективности, и в рамках общественной эффективности, однако составляющие денежные потоков в различных видах эффективности различаются. Взаимосвязь потоков денежных средств сторон-участников проецируется и на показатели эффективности, рассчитанные на основе каждого из потоков. Все виды денежных потоков, возникающих в связи с деятельностью государственных органов управления при реализации ИСП ГЧП, можно объединить в один поток, состоящий из доходов (налоговые поступления) и расходов (сумма инвестиций из государственного бюджета). Чистый доход, возникающий в результате реализации инвестиционно-строительного проекта государственно-частного партнерства, распределяется между сторонами участниками, участвующими в его финансировании.

ВЫВОДЫ

Повышение эффективности управления инвестиционно-строительными проектами государственно-частного партнерства в условиях риска возможно при условии эффективного взаимодействия государственной и частной сторон, при котором каждая из сторон стремится к достижению своих целей: для государства — это рост объемов и качества услуг, предоставляемых населению за счет создания новых объектов капитального строительства, а для бизнеса — это устойчивое получение доходов и повышение деловой репутации. В то же время существует необходимость формирования единой государственной системы координации разработки и реализации проектов, дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы по отбору и оценке эффективности инвестиционно-строительных проектов ГЧП. В системе методического обеспечения инвестиционно-строительных проектов ГЧП ключевое место занимает регламентация процедур отбора проектов для реализации и оценка их эффективности. В соответствии с таким подходом в качестве основных критериев могут быть рассмотрены: качественные критерии, критерии бюджетной, финансовой, экономической эффективности, показатели социального эффекта, количественные критерии. Эффективность государственно-частного партнерства в целом определяется как сопоставление выгод и затрат, возникающих для всех участников инвестиционно-строительного проекта.

Список литературы

1. Зубайдуллина, Д. В. Контракт жизненного цикла как инструмент государственно-частного партнерства: материалы Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития социально-экономических систем», Уфа, 17 декабря 2014 г. / Д. В. Зубайдуллина — Текст : электронный // Научная электронная библиотека : электронный журнал. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24099423> (дата обращения: 14.03.2023).
2. Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство: Теория и практика: учеб. пособие / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев. — Москва. — 2010. — 287 с. — Текст : непосредственный.
3. Амуни, Д. М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовых проектов // Д. М. Амуни. — Текст : электронный // Централизованные библиотечные системы электронный журнал. — URL: http://libnn.ru/component/option,com_marc/task,view/id,45780/Itemid,99999999/ (дата обращения: 14.03.2023).
4. Трачук, С. С. Совершенствование финансирования проектов государственно-частного партнерства: Автореф. дис. к.э.н. // С. С. Трачук. — Текст : электронный // Экономическая библиотека — URL: <https://economy-lib.com/sovershenstvovanie-finansirovaniya-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> (дата обращения: 14.03.2023).
5. Фильченков, В. А. Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: Автореф. дис. к.э.н. // Национальная электронная библиотека. — URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003448525/ (дата обращения: 14.03.2023).
6. Малюский, С. А. Институционально-правовые основания партнерства государства и бизнеса в сфере цифровизации / С. А. Малюский. — Текст : непосредственный // Вопросы экономики и управления. — 2020. — вып. 3 (25). — С. 9-13. — URL: <https://moluch.ru/th/5/archive/169/5348/> (дата обращения: 06.03.2023).
7. Буздалов, И. Н. Методологические аспекты анализа Понятия «инвестиции» / И. Н. Буздалов, В. Е. Афонина. — Текст : непосредственный // Известия пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского. — 2012. — С. 261-265.
8. Российская Федерация. Законы. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон N 604-ФЗ (изм.): [принят Государственной думой 1 июля 2015 года: одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года] — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : официальный сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376338> (дата обращения: 14.03.2023).
9. Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/420321343?section=text> (дата обращения: 25.02.2023).
10. Государственно-частное партнерство. — Текст : электронный // Министерство экономического развития Российской Федерации : официальный сайт. — 2023. — URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev> (дата обращения: 10.02.2023).
11. Габдуллина, Э. И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе / Э. И. Габдуллина. — Текст : электронный // Сетевой журнал : Современные проблемы науки и образования. — 2012. — вып. 2. — URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=5928> (дата обращения: 26.02.2023).
12. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP LEGAL RESOURCE CENTER. — URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/> (дата обращения: 10.03.2023).
13. The Global Fund, Technical Brief Value for Money, Allocation Period 2023-2025. — URL: https://www.theglobalfund.org/media/8596/core_valueformoney_technicalbrief_en.pdf (дата обращения: 10.03.2023).
14. Российская Федерация. Законы. О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения (с изменениями на 1 марта 2022 года) : Постановление Правительства РФ № 590 от 12 августа 2008 г. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : официальный сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102373699&backlink=1&nd=102123789&rdk=0> (дата обращения: 28.02.2023).
15. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов и принципов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов : Постановление Правительства РФ № 1016 от 14 декабря 2010 г. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102143883&rdk=> (дата обращения: 28.02.2023).