

Вестник ТвГУ. Серия "Экономика и управление". 2017. №3. С. 202–209.

УДК: 332.14

К МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Д.К. Алиев

Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва

Рассматриваются новые тенденции в развитии практики государственно–частного партнерства (ГЧП), связанные, прежде всего, с активизацией инвестиционных процессов в экономике российских регионов. Доказано, что новые приоритеты в использовании практики ГЧП диктуют и новые теоретико-методологические подходы к оценке эффективности ГЧП–проектов, которые должны смещаться на определение инвестиционно–стимулирующего результата проекта, в том числе – дополнительных бюджетных доходов за счет роста инвестиций, производства и занятости.

Ключевые слова: экономика регионов; государственно–частное партнерство; эффективность проектов ГЧП; инвестиционный эффект, региональные бюджеты.

В последние годы получило широкое распространение использование ГЧП для целей модернизации экономики, долговременного финансирования и текущего управления объектами общественной инфраструктуры и иных объектов государственной и муниципальной собственности.

Помимо определенного пополнения источников финансирования использование ГЧП привносит в систему управления и бюджетирования в региональном звене экономики целый комплекс позитивных эффектов. В их числе – повышение качества проектного управления, использование современных механизмов финансирования и финансового контроля, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, повышение качества трудоресурсного потенциала региона; создание дополнительных предпосылок к развитию малых форм хозяйствования на данной территории.

По своей экономико-правовой природе проекты ГЧП представляют собой не простое сложение ресурсов, а принципиально отличную от традиционного проектного управления и финансирования конфигурацию экономических ресурсов, интересов и ключевых правомочий партнеров. Сложность и одновременно достоинство практики ГЧП состоит в возможности максимально согласовать в конкретном проекте интересы публичной и частной стороны, определенным образом сбалансировать возникающие в проекте инвестиционные риски. Однако такое согласование не отменяет ситуации, при которой базовые интересы каждой стороны в проекте ГЧП остаются различными, равно как и подходы сторон к оценке эффективности каждого проекта ГЧП.

С одной стороны, государство, как одна из сторон партнерства, выступает в роли носителя общественно значимых интересов, что по отношению к проектам ГЧП предполагает для него не только генерирующую и целеполагающую функции, но и контрольно-регулирующую функцию.

Выступая в этой роли, государство заинтересовано, прежде всего, в конечных результатах проекта ГЧП исходя из его целевой ориентации. Для государства и/или муниципалитета эффективность проекта ГЧП определяется его преимуществом по сравнению с чисто бюджетным вариантом решения конкретной хозяйственной или социальной проблемы – как в плане общей экономии бюджетных ресурсов, так и в смысле возможности распределить их расходование на более длительный период времени.

С другой стороны, частный партнер (инвестор) преследует цель максимизации прибыли. Но при этом он стремится к закреплению на рынке проектов ГЧП, на рынке поставок продукции и услуг для государственных и муниципальных нужд и в целом – к поддержанию иных форм партнерских отношений с публичной властью.

Соответственно, складывается сложное и противоречивое представление об эффективности проектов ГЧП, которую каждая из сторон понимает и оценивает самостоятельно. Именно поэтому, по оценкам международных экспертов, до 95 % проектов ГЧП останавливаются на стадии разработки или переговоров и не доходят до подписания [1].

Мировой опыт реализации партнерских проектов свидетельствует, что в конкретных видах экономической деятельности, выбираются те формы партнерских отношений, которые в данном случае имеют наибольшую взаимно сбалансированную эффективность – и для публичного, и для частного партнера. Между тем, критерии эффективности проектов ГЧП для каждой из сторон партнерства могут весьма различаться. Наиболее сложным видится согласование представлений об эффективности проектов ГЧП, если они ориентированы на решение задач социального характера [2, с. 5–9], что и характерно для реализации партнерских проектов на региональном и муниципальном уровне. Ключевое значение для баланса интересов сторон в реализации проекта ГЧП и обеспечения его обоюдной эффективности имеет выбор финансового механизма проекта.

Как отмечали И.В. Караваева и Ю.А. Зедина, «формирование эффективного и легитимно-контролируемого финансового механизма для сектора ГЧП приобретает принципиальное значение. Для современной практики ГЧП эта идея трансформируется в разработку финансовых механизмов эффективного использования тех экономических ресурсов, которые в настоящее время находятся в распоряжении органов публичного управления» [3, с. 5]. Определение эффективности проекта ГЧП этом случае становится частью «оценки регулирующего воздействия» [4, с. 5–12]. Такая оценка может рассматриваться и с точки зрения методологии «бюджетирования, ориентированного на результат». Именно это открывает наибольшие возможности использования оценок эффективности проектов ГЧП в практике управления социально-экономическими процессами и бюджетированием на региональном уровне.

В 2015 г. была утверждена «Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, муниципально–частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» [5]. Согласно этой методике, порядок оценки комплексной проектов ГЧП включает в себя оценку комплектности и правильности оформления документов по проекту; оценку

его финансовой эффективности, оценку социально-экономических эффектов от реализации проекта, а также определение сравнительного преимущества проектов, основанных на различных видах ГЧП и иного бюджетного финансирования [6, с. 17–32].

Внедрение института обязательной оценки эффективности проекта ГЧП, в частности, на этапе его подготовки и экспертизы – одно из ключевых нововведений 224-го ФЗ о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве [7]. Согласно закону, оценка финансовой эффективности проекта ГЧП осуществляется на основании расчета показателя «чистой приведенной стоимости» (NPV) и «коэффициента покрытия выплат по обслуживанию долга денежными потоками» (DSCR). Проект ГЧП признается эффективным, если показатель NPV больше или равен нулю, а коэффициент DSCR больше или равен единице. Социально-экономический эффект проекта ГЧП признается достаточным, если соблюдены два условия: 1) цели и задачи проекта соответствует не менее чем одной задаче государственных (муниципальных) программ; 2) показатели проекта соответствуют значениям не менее чем двух целевых показателей таких программ.

Если проект ГЧП признан эффективным по финансовому и социально-экономическому критериям, то производится определение его сравнительного преимущества путем соотношения показателей чистых дисконтированных бюджетных расходов и объема инвестиционных обязательств, принимаемых частным партнером. Однако нельзя не видеть, что при определении подобным образом сравнительного преимущества проекта ГЧП не в полной мере учитываются такие факторы, как его инновационность, новизна управленских решений; результативность проекта в инвестиционном контексте; возможные риски реализации проекта и пр.

В целом, судя по положениям данного закона и разработанной к нему методики, «эффективность проекта ГЧП» понимается в нем прежде всего как сравнительное преимущество реализации того или иного проекта (решения конкретной хозяйственной или социальной задачи) на основе того или иного вида ГЧП по сравнению с иными вариантами решения этой задачи. Аналогичная практика используется в нормативно-правовых и методических материалах по ГЧП на уровне субъектов Федерации [8]. Конечно, в данном случае можно говорить лишь об условном использовании термина «эффективность», который в классической экономической теории определяется соотношением результата и затрат.

Такая оценка «эффективности» касается и проектов ГЧП, инициируемых в допускаемом ныне законом порядке частной инициативы. В этом случае частный партнер обязан предоставить материалы, которые позволят публичному партнеру оценить финансовую эффективность проекта, а также его социально-экономический эффект. Оценка эффективности проекта ГЧП как результата частной инициативы проводится уполномоченным органом на основании следующих критериев: а) финансовая эффективность; б) социально-экономический эффект от реализации проекта ГЧП, МЧП, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в документах стратегического планирования. Такого рода оценка эффективности проводится в плане сопоставления эффекта и затрат реализации проекта на основе механизмов ГЧП и неким иным образом (например, через систему государственных

закупок) или в плане выбора конкретного вида ГЧП (например, совместное финансирование или концессия).

Можно выделить следующие «векторы» оценки эффективности проекта ГЧП со стороны публичного партнера (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Виды эффективности проектов ГЧП со стороны публичного партнера

Виды эффективности	Используемый критерий
Общественная (социально-экономическая) эффективность	Получение на основе реализации проекта ГЧП услуг, количественно и качественно превосходящих то, что потенциально может быть достигнуто за счет методов прямого бюджетирования «производства» этих благ
Финансово–бюджетная эффективность	Сравнительная экономия бюджетных затрат на единицу общественно-значимых услуг с учетом их качественного уровня по сравнению с аналогичными затратами при использовании методов прямого бюджетирования «производства» этих благ (на оценке чистых дисконтированных расходов бюджетных средств сравнительно с объемами бюджетных затрат, сопутствующих иным вариантам достижения желаемого хозяйственного и/или социального результата).
Макроэкономическая эффективность	Дополнительное приращение ВРП региона и доходов бюджетной системы за счет привлечения средств частного инвестора, увеличения объема строительных работ, создания новых рабочих мест и пр.
Инвестиционная эффективность	Инвестиционно–мультиплицирующий эффект проекта ГЧП (частные инвестиции на 1 руб. прямых и косвенных вложений публичного партнера в проект ГЧП)

Формирование представлений об эффективности проекта ГЧП для публичного партнера включает в себя:

- разработку принципиальной схемы финансирования проекта;
- предварительное определение денежных потоков проекта с учетом софинансирования сторонами проекта, и связанных с ним расходных обязательств; расчет показателей бюджетной эффективности проекта;
- оценку рисков на основе анализа и прогноза основных «факторов влияния» на финансовую сторону реализацию проекта ГЧП; определение пороговых значений бюджетной эффективности реализации проекта.

Соответственно, финансово-экономическое обоснование проекта для частного партнера включает в себя: предварительную оценку предложенной институциональной и финансовой схемы проекта (оценка расходной и доходной части); формирование оптимальной структуры финансирования проекта, определение источников финансирования с учетом схемы софинансирования сторонами расходных обязательств по проекту; оценку рисков и расчет коммерческой эффективности проекта; обоснование предоставления кредитной линии в рамках проектного финансирования, определение вариантов кредитного обеспечения и пр.

В контексте оценки и управления эффективностью проектов ГЧП на первом месте для публичного партнера выступает задача не максимизировать свой финансовый эффект, а оптимизировать его с учетом фактора времени и

баланса интересов публичного и частного партнеров при сохранении высокого качества и доступности общественно значимых услуг, продуцируемых за счет проекта ГЧП. Это определяет оценку эффективности проекта ГЧП как кумулятивный показатель на основе взвешенной интеграции показателей его общеэкономической, бюджетной и социальной эффективности.

Для оценки финансовых параметров проекта ГЧП и его эффективности эксперты также предлагают разработку обобщающей финансовой модели проекта, цель разработки которой: оценка доходов и расходов по проекту; определение параметров его окупаемости; расчет основных показателей эффективности проекта. Такая модель включает в себя также аргументацию оптимальной меры бюджетного участия в проекте, а именно: объем выплат бюджета, налоговые поступления и льготы по проекту, чистая приведенная стоимость проекта для бюджета; оценка преимуществ реализации проекта с использованием ГЧП; количественная оценка рисков проекта как для частного, так и для публичного партнера [9, с. 48].

Для оценки эффективности проектов ГЧП с точки зрения интересов власти и публичного сектора экономики в целом на первом месте всегда стоит проблема выявления всех конечных социально-экономических результатов (эффектов) проекта. Для этого в современной практике ГЧП-проектирования и финансирования используются различные методологические приемы. Наибольшее распространение при оценке ГЧП проектов, является анализ «цена-качество» («Value for money» – VfM). Данный подход предполагает разработку «стандарта качества» для того или иного блага (товар, услуга и пр.), предполагаемого к «производству» на основе ГЧП. Далее, все варианты реализации проекта (та или иная форма ГЧП или чисто бюджетный вариант реализации проекта) оцениваются исходя из предложенных показателей, и сводятся в интегральный показатель качества и «цены» стандартного блага. После этого все это соотносится с полной стоимостью реализации проекта по каждому из вариантов [10, с. 75–76; 11, с. 602–612].

Таким образом, предполагается, что эффект партнерства может быть оценен путем сравнения финансовых показателей при различных вариантах реализации проекта – только государством, только бизнесом или на основе партнерства. Однако при таком подходе оказываются фактически исключенными из оценки эффективности проекта выгоды для населения региона, поскольку финансовые и экономические показатели лишь опосредованно отражают положительные социальные эффекты от проекта. Более того, конечный социальный эффект проекта ГЧП вообще может быть трудно выразим через стоимостные показатели и требует совсем иных измерителей (например, в плане качества и доступности социальных услуг и услуг ЖКХ для населения).

В перспективе все большее значение в качестве показателя сравнительной эффективности ГЧП-проектов будет иметь инвестиционно-стимулирующий или инвестиционно-мультиплицирующий эффект этих проектов. Особенностью такого подхода выступает его изначальная ориентированность на баланс интересов всех сторон партнерства, в том числе, и населения региона, поскольку именно рост инвестиций дает в итоге системный позитивный эффект, включающий в себя как общеэкономическую, так и финансово-бюджетную, так и социальную компоненты. Именно такая

методика оценки эффективности ГЧП (частные инвестиции на один рубль прямых и косвенных вложений публичного партнера в проект ГЧП) должна использоваться при принятии решения об осуществлении проекта ГЧП на основе так наз. «специальных инвестиционных контрактов» [12, с. 124–133].

Действительно, если расчет социальной и бюджетной эффективности проекта ГЧП осуществляется исключительно в целях обоснования целесообразности расходования привлеченных бюджетных средств, то инвестиционно–ориентированный подход на деле отражает полную эффективность проекта ГЧП с позиций баланса интересов более широкого, по сравнению с обычным проектом, круга заинтересованных сторон. В этой связи методологически следует развивать подход, предложенный О.А. Ястребовым [13, с. 5]. Здесь в качестве результирующего показателя эффективности проекта ГЧП предложен показатель интегральной общественной эффективности такого проекта, отражающий, по мнению данного автора, интересы социально-экономического развития региона в целом.

Список литературы

1. <http://bujet.ru/article/246177.php>.
2. Сулимова Т. Основные приоритеты развития государственно-частного партнерства в РФ // Социальная политика и социальное партнерство. 2015. №1. С. 5–10.
3. Караваева И.В., Зедина Ю.А. Государственно-частное партнерство в сфере производства общественных благ как основа антикризисной программы для регионов // Горизонты экономики. 2015. №1(20). С. 5–12.
4. Ларина О.И. Совершенствование инструментария оценки регулирующего воздействия в РФ // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. №3 (149). С. 5–12.
5. Приказ Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 г. №894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».
6. Александрова О.А., Низамова Г.З. Оценка эффективности инвестиционных проектов в нефтегазовой отрасли с использованием механизмов государственно-частного партнерства // Интернет-журнал «Науковедение». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://naukovedenie.ru>. Том 9. №2 (март – апрель 2017).
7. Федеральный закон от 3 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...».
8. Носова Т.И. Проблемы оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2016. №49. С. 1–7.
9. Государственно–частное партнерство в странах Евразийского экономического союза (Практическое руководство для инвесторов). М. Центр ГЧП. 2017. 43 с.
10. Трынов А.В., Гемеджиев Г.А. Теоретико-методологический подход к оценке эффективности проектов государственно-частного партнерства. В кн.: Труды VII Всероссийского симпозиума по экономической теории. Екатеринбург. 2016. С. 75–76.
11. Трынов А.В. Методика оценки эффективности инвестиционных проектов, реализуемых на принципах государственно–частного партнерства // Экономика региона. 2016. Т.12. №2. С. 602–612.

12. Алиев Д.К. Специальные инвестиционные контракты как форма государственно-частного партнерства // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2016. №6. С. 124–133.
13. Ястребов О.А. Организационно-экономический механизм реализации инвестиционно-строительных проектов на основе государственно-частного партнерства. Автореферат дисс. ... доктора экон. наук. Санкт-Петербург, 2011. 37 с.

THE METHODOLOGY OF THE EVALUATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP EFFECTIVENESS

Jamil K. Aliev

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

The article investigates some new trends in the development of public-private partnerships (PPP), which are primarily connected with the intensification of investment processes in the economy of Russian regions. New priorities in the PPP practices dictate new theoretical and methodological approaches to the evaluation of the effectiveness of PPP projects. The methodology of the evaluation of such projects' effectiveness should be based on the estimation of their investment-stimulating result. This process also implies the additional budget revenues due to the growth of investment, production and employment.

Keywords: *regional economy; public-private partnerships; the effectiveness of PPP projects; investment effect, regional budgets.*

Об авторе:

АЛИЕВ Джамиль Камил оглы – аспирант кафедры финансов и цен Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, 117997, г. Москва, Стремянный пер., 36, e-mail: dzhamil616@gmail.com

About the author:

ALIEV Dzhamil' Kamil ogly – post-graduate student of chair Finance and prices, Russian economic University. G.V. Plekhanov, 117997, Moscow, Stremyanny lane, 36, e-mail: dzhamil616@gmail.com

References

1. <http://bujet.ru/article/246177.php>.
2. Sulimova T. Osnovnye priority razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v RF // Social'naja politika i social'noe partnerstvo. 2015. №1. S. 5–10.
3. Karavaeva I.V., Zedina Ju.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sfere proizvodstva obshchestvennyh blag kak osnova antikrizisnoj programmy dlja regionov // Gorizonty jekonomiki. 2015. №1(20). S. 5–12.
4. Larina O.I. Sovershenstvovanie instrumentarija ocenki regulirujushhego vozdejstviya v RF // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. 2017. №3 (149). S. 5–12.
5. Prikaz Minjekonomrazvitiya Rossii ot 30 nojabrja 2015 g. №894 «Ob utverzhdenii Metodiki ocenki jeffektivnosti proekta gosudarstvenno-chastnogo partnerstva, proekta municipal'no-chastnogo partnerstva i opredelenija ih sravnitel'nogo preimushhestva».

6. Aleksandrova O.A., Nizamova G.Z. Ocenka jeffektivnosti investicionnyh proektov v neftegazovoj otrasli s ispol'zovaniem mehanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Internet-zhurnal «Naukovedenie». [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://naukovedenie.ru>. Tom 9. №2 (mart – april' 2017).
7. Federal'nyj zakon ot 3 ijulja 2015 g. №224-FZ «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, municipal'no-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii...».
8. Nosova T.I. Problemy ocenki jeffektivnosti proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Jekonomicheskie nauki. 2016. №49. S. 1–7.
9. Gosudarstvenno–chastnoe partnerstvo v stranah Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza (Prakticheskoe rukovodstvo dlja investorov). M. Centr GChP. 2017. 43 s.
10. Trynov A.V., Gemedzhiev G.A. Teoretiko-metodologicheskij podhod k ocenke jeffektivnosti proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. V kn.: Trudy VII Vserossijskogo simpoziuma po jekonomicheskoi teorii. Ekaterinburg. 2016. S. 75–76.
11. Trynov A.V. Metodika ocenki jeffektivnosti investicionnyh proektov, realizuemyh na principah gosudarstvenno–chastnogo partnerstva // Jekonomika regiona. 2016. T.12. №2. S. 602–612.
12. Aliev D.K. Special'nye investicionnye kontrakty kak forma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // JeTAP: Jekonomicheskaja teorija. Analiz. Praktika. 2016. №6. S. 124–133.
13. Jastrebov O.A. Organizacionno-jekonomicheskij mehanizm realizacii investicionno-stroitel'nyh proektov na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Avtoreferat diss. ... doktora jekon. nauk. Sankt-Peterburg, 2011. 37 s.