

УДК 338.2:334

Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием

Заернюк Виктор Макарович

Доктор экономических наук, профессор,
Российский государственный геологоразведочный университет,
117485, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;
e-mail: zvm4651@mail.ru

Анисимов Петр Федорович

Доктор экономических наук, профессор,
Российский университет нефти и газа,
119991, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинский, 65;
e-mail: zvm4651@mail.ru

Забайкин Юрий Васильевич

Кандидат экономических наук, доцент,
Российский государственный геологоразведочный университет,
117485, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;
e-mail: 89264154444@yandex.ru

Аннотация

В работе рассмотрена мировая практика в части выбора оптимальных способов реализации инвестиционных проектов с государственным участием, применяемых на этапе структурирования проектов в целях выбора наиболее эффективных для государства правовых, финансовых и технических параметров. Исследованы проблемные вопросы, возникающие в процессе внедрения и непосредственного проведения оценки VfM для проектов государственно-частного партнерства. Показаны условия, при которых применение оценок VfM могут быть эффективными для российской практики управления проектами государственно-частного партнерства. Формы, по которым реализуют ГЧП, могут отличаться по степени ответственности между государством и частным сектором, которые берут на себя стороны в процессе эксплуатации и технического обслуживания, капитальным вложениям и текущему финансированию, коммерческим рискам, а также тем, кому принадлежит актив и длительность сотрудничества. Среди основных формам партнерств можно выделить формы в виде: контрактов на обслуживание; контрактов на управление; договоров на аренду; контрактов по строительству, эксплуатации, передаче и их разновидности; концессии. Практикой зарубежных стран выработано также использование разных комбинации по перечисленным выше формам.

В работе показано, что в условиях кризиса процесс ГЧП в зарубежных странах характеризовался разнонаправленными тенденциями. С одной стороны, уменьшалось

число новых контрактов, больше становилось приостановленных проектов. Конкуренция за финансовые ресурсы обострялась, все большее число проектов подпадало под влияние последствий мирового финансово-экономического кризиса, с другой стороны, пока не отмечалось проектов, которые были бы свернуты по причине кризиса.

Исследование зарубежного опыта развития партнерства государства и частного бизнеса при всем многообразии его форм, типов, моделей и используемых механизмов позволяет сделать вывод о необходимости и возможности его адаптации при формировании и развитии ГЧП в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях с учетом российской специфики.

Для цитирования в научных исследованиях

Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4А. С. 9-16.

Ключевые слова

Государственно-частное партнерство, инвестиционный проект, количественный анализ, качественный анализ, оптимальность.

Введение

В настоящее время процедура по обоснованию выбора ГЧП как вида реализации инвестиционного проекта, предусмотренная федеральным законодательством о ГЧП, не имеет широкой правоприменительной практики и характеризуется участниками рынка как неустоявшаяся и требующая доработки. Обязательная практика проведения процедуры обоснования сравнительного преимуществ (по 224-ФЗ)¹ для всех проектов ГЧП характеризуется сложностью и трудоемкостью вне зависимости от масштабов и отраслей, а также практика обязательного учета результата таких анализов по принятии решения о реализации или по заключению соглашений, являются одними из основных барьеров по запуску проекта ГЧП согласно нового законодательства.

Сложившаяся ситуация указывает на необходимость выработки единой стратегии и последовательной программы действий по внедрению и совершенствованию института оценки проектов ГЧП.

Основное содержание

Мировая практика по выбору оптимальных способов реализации инвестиционных проектов с государственным участием, в том числе, реализуемых по ГЧП, получила название «value for money» или VfM [1, 2, 3, 4]. Прежде всего использование данного принципа применяется на этапах по структурированию проектов в целях выбора наиболее эффективных государству

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (в действ. ред.) «О концессионных соглашениях» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

параметров реализации инвестиционных проектов, таких как: правовые, финансовые и технические.

Определения понятия «Value for money» имеют различия. Так, британским Казначейством применяется следующая трактовка: «Value for money» (VfM) - является оптимальным сочетанием цены и качества (пригодность по достижению определенных целей) продукции, товаров и услуг для удовлетворения потребности потребителей на протяжении всех их жизненных циклов».

Согласно указанного определения, анализы VfM в Великобритании являются лишь одними из составляющих применяющейся процедуры оценки проекта ГЧП. К числу других критериев оценки проектов ГЧП обычно три критерия: 1) осуществимости и экономической эффективности проектов (то есть, жизнеспособность данного проекта, вне зависимости от того, будут ли они реализованы по принципу ГЧП или по иным моделям); 2) коммерческой эффективности (то есть, будут ли проекты обеспечить адекватную отдачу по выделенным инвестициям, приемлемым для инвесторов); 3) доступности бюджетных средств или так называемый критерий бюджетной обеспеченности.

Рядом стран, таких, например, как республике Корея, для анализа VfM используют для обозначения оценки проектов ГЧП ряд критериев, привязанному к термину VfM.

Исследованием стран ОЭСР [Burger, Hawkesworth, 2011] выявлено, что 19-ю из 20-ти обследованных стран применяются те или иные формы подобного анализа для оценке по предполагаемым проектам ГЧП.

Подход к VfM значительно различается в практике западных государств в процессе оценки проектов, которые предполагают оплату потребленных услуг пользователем. В то же время анализ VfM будет менее актуальным в том случае, когда установленная плата за использование услуг по модели ГЧП будет более вероятной, нежели в варианте реализации проектов на основе госзакупок. Так, в Чили анализ VfM ограничивают только ГЧП в социальной сфере, где плату за доступность к услуге полностью покрывает государство.

Франция для анализа VfM использует лишь проекты, называемые с «плата за доступность», а что касается проектов, по которым возвращение вложений инвесторов осуществляют через оказание услуг и сбора платы прямо пользователями, имеющие иные правовые условия, не позволяющие применять анализы VfM.

Часто анализ VfM применяют только к проектам, которые уже намечены и предназначены для реализации по схемам ГЧП. То есть, начальное решение по использованию при реализации проектов механизма ГЧП или не использованию основывают на оценке качества проектов и принимают чаще всего без каких-либо конкретных методологических оценок (хотя эти решения могут быть впоследствии проверены в процессе проведения анализа VfM).

Примерно таким же образом, в Корее решения о реализации проектов на основе использования механизма ГЧП принимают уполномоченные органы в сфере госзакупок. Органы, ответственные за продвижение инвестиционного проекта (как реализуемого по схеме ГЧП, так и по другой схеме), используют анализы VfM только по проектам, реализуемым по схемам ГЧП. Если проекты имеют требуемое соотношение выгоды и издержки, но реализуются не по схемам ГЧП, то в отношении их анализы VfM не проводят.

Кроме этого, этапы при анализе VfM в ходе разработки проектов ГЧП представляют собой компромиссы по отношению к доступности и точности информации (имеют ограничения на ранней стадии проектов), а также к значимости результата этих анализов, которые обычно проводят на завершающих стадиях, когда уже представляется затруднительным изменять схемы, по которым будут реализовываться проекты.

Многими странами устанавливаются этапы производства анализа. При этом на ранней фазе анализа приоритет отдается качественному анализу, нежели количественному анализу [Yescombe, 2013; Engel, Fischer, Galetovic, 2009; Sengupta, 2010].

Основные проблемные вопросы в процессе внедрения и непосредственного проведения оценки VfM для проектов ГЧП, можно охарактеризовать следующим:

- насколько такого рода оценку в принципе можно применять и рассчитывать на ее эффективность когда идет речь о принятии управленческих решений в отношении проекта ГЧП?
- какими критериями правильнее всего пользоваться в ходе проведения таких оценок для проекта ГЧП?
- каким образом можно регламентировать данную процедуру с тем, чтобы обеспечивать максимально возможную репрезентативность по полученным выводам, не создавая избыточного барьера в процессе запуска нового проекта ГЧП?

Мировая практика руководствуется принципом по выбору оптимальных способов реализации инвестиционных проектов с участием государства, в том числе в формах ГЧП, получившего название «value for money» или VfM.

Наиболее распространенный сегодня количественный инструмент оценки бюджетной финансовой выгоды (Vfm) основан на методе, первоначально используемом в практике ГЧП в Великобритании в начале 90 - х годов и получившей название «частной финансовой инициативы» (PFI) [Yescombe, 2013; Гооссен, 2016; Заернюк, Леонова, 2019], по которому подлежат сравнению финансовые затраты государства при реализации инвестиционного проекта полностью за государственный счет и при его реализации на принципах ГЧП.

Количественный анализ VfM заключается в осуществлении действий по сравнению двух вариантов: модель ГЧП (базовая) и PSC (аналогичный проект, но в условиях его реализации по прямому бюджетному финансированию - «госзаказа»).

Качественный анализ VfM производят для получения оценки какова целесообразность применения моделей ГЧП, то есть это проверка того, насколько по данному способу реализации проект будет оценен как оптимальный с позиции привлечения внебюджетных финансовых источников. Критериями при проведении таких анализов законодательства в большинстве стран четко определяют.

В последнее время анализ критерия бюджетной финансовой выгоды (Vfm) все чаще стал использоваться для оценки проектов ГЧП для сравнения эффективности использования при их реализации различных моделей проекта ГЧП, в которой главной целью расчетов является определение оптимального соотношения бюджетной финансовой выгоды (Vfm) и факторов, определяющих величину расходов государства, прежде всего объемов передаваемых частному партнеру рисков проекта.

В большинстве стран, активно применяющих механизмы ГЧП, процедура обоснования сравнительного преимущества (Vfm) по выбранной форме реализации проектов того или иного вида считается обязательной. При этом предусматривается как предварительно качественные, так и проведенные в деталях, количественные анализы. Принципы таких оценок закреплены правовыми актами, а методики носят характер рекомендательных.

Большинство стран отмечают тенденцию снижения роли количественных оценок VfM в процессе принятия управленческих решений.

Более того страны с развитыми практиками применения механизмов ГЧП принципы VfM применяют для практически любого проекта, предусматривающего бюджетное финансирование, в том числе которые реализуются на принципах государственного заказа.

Также международный опыт показывает, что проведение количественных оценок сравнительного преимущества тех или иных форм реализации инвестиционных проектов нужно с позиции целесообразности учесть особенности рассматриваемой формы, влияющей на издержки, речь идет, например, о транзакционных издержках, нефинансовых выгод и другое.

Принимая во внимание рассмотренный мировой опыт, можно предположить, что применение оценок VfM могут быть эффективными для российской системы по управлению проектом ГЧП:

- если используемый подход будет применяться по всем возможным формам реализации инвестиционного проекта с бюджетным участием;
- если такую оценку будут проводить по двум этапам (1-й - качественной оценки возможного применения механизма ГЧП и целесообразность проведения наиболее глубоко VfM; 2-й этап связан с более глубокой количественной оценки VfM);
- если такие оценки будут проводиться в 1 -ю очередь в целях содействия по структурированию проекта и определению оптимального состава, учитывающего правовую и финансовую модель, а не с целью ухода от ответственности по принимаемым управленческим решениям или созданию дополнительного рычага контроля контролирующими организациями;
- если количественный результат таких оценок не будет рассматриваться как решающий результат (например, однозначно отказаться от реализации проектов, когда результат количественной оценки показал отрицательное сравнительное преимущество);
- если такие оценки будут проводиться в выборочном порядке с учетом масштаба проектов (с целью избежать ситуацию, когда затраты по оценке станут сопоставимыми с привлекаемым в проект частным ресурсом) и/или в предлагаемом механизме возврата ресурсов (например, подвергаются оценке только тот проект, возврат вложенных инвестиций по которому полностью покрывается бюджетом).

Анализ зарубежного опыта партнерства государственных и предпринимательских структур позволил выделить некоторые общие факторы успешной реализации проектов ГЧП:

- наличие нормативной правовой базы ГЧП;
- четкие цели проекта, сформулированные государственными (муниципальными) структурами;
- реальная финансовая поддержка проекта государством (муниципальным образованием);
- прозрачность процедур реализации проекта;
- экономический и инновационный эффект от инвестиционного проекта в масштабах национальной (региональной) экономики;
- эффективная (нацеленная на достижение конечных результатов) структура инвестиционных проектов;
- непосредственное активное участие государственных (муниципальных) органов власти в осуществлении проекта и разделении рисков;
- кредитоспособность заемщиков (в случае привлечения заемных средств на финансирование объектов ГЧП).

Заключение

Формы, по которым реализуют ГЧП, могут отличаться по степени ответственности между государством и частным сектором, которые берут на себя стороны в процессе эксплуатации и

технического обслуживания, капитальным вложениям и текущему финансированию, коммерческим рискам, а также тем, кому принадлежит актив и длительность сотрудничества. Среди основных форм партнерств можно выделить формы в виде: контрактов на обслуживание; контрактов на управление; договоров на аренду; контрактов по строительству, эксплуатации, передаче и их разновидности; концессии. Практикой зарубежных стран выработано также использование разных комбинации по перечисленным выше формам.

В целом, в условиях кризиса процесс ГЧП в зарубежных странах характеризовался разнонаправленными тенденциями. С одной стороны, уменьшалось число новых контрактов, больше становилось приостановленных проектов. Конкуренция за финансовые ресурсы обострялась, все большее число проектов подпадало под влияние последствий мирового финансово-экономического кризиса, с другой стороны, пока не отмечалось проектов, которые были бы свернуты по причине кризиса.

Исследование зарубежного опыта развития партнерства государства и частного бизнеса при всем многообразии его форм, типов, моделей и используемых механизмов позволяет сделать вывод о необходимости и возможности его адаптации при формировании и развитии ГЧП в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях с учетом российской специфики.

Библиография

1. Кутин С.Л. Государственно-частное партнерство в Сингапуре по созданию системы «единого окна» для обеспечения оптимальных условий ведения бизнеса. 26 апреля 2012. [Электронный ресурс] : <http://kazahcargo.ru/blog/tamozhnya-singapura.html>
2. Садыхов А.П. Информационно-аналитическая справка об опыте ГЧП в Китайской Народной Республике. 2010. [Электронный ресурс] http://www.pppinmssia.ru/main/publications/foreign/in-o-strannie_modeli_gchp/country/kitai
3. Садыхов А.П. Информационно-аналитическая справка об опыте ГЧП в Бразилии // материалы Информационного ресурса «Государственно-частное партнерство в России», 2010. [Электронный ресурс] : <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign>
4. Akintoye F., Beck M., Hardcastle C. Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. Hoboken (New Jersey, USA): John Wiley & Sons, 2008. 448 p.
5. Burger P., Hawkesworth I. How to attain value for money: comparing PPP and traditional infrastructure public procurement. // OECD Journal on Budgeting. Volume 2011/1, 56 p. [Электронный ресурс] : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49070709.pdf>.
6. Принципы ОЭСР для ГЧП (The OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships) OECD (2012), Council Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, Available. [Электронный ресурс]: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.
7. Yescombe E.R. Principles of Project Finance / Academic Press, New York. 2013.
8. Engel E., Fischer R. ve Galetovic, A. Public-Private Partnerships: When and How, Centro de Economia Aplicada, Universidad de Chile, 2009. [Электронный ресурс] : http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_adresinden_erişildi.
9. Sengupta C. Financial Analysis and Modeling Using Excel and VBA. Second Edition, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2010.
10. Гооссен Е.В. Перспективы развития ГЧП-проектов в сфере ТЭК России: оценка и текущее состояние // Фундаментальные исследования. 2016. No 11-2. С. 362-366.
11. Заернюк В.М., Леонова В.П. Источники и ограничения финансирования проектов государственно-частного партнерства // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: экономика и право. 2019. № 2. С. 45-50.
12. Тюрин С. ГЧП в Америке// ТПП-Информ, 25 апреля 2013 г. [Электронный ресурс] : <http://www.tpp-inform.ru/global/3404.html> (Тюрин С. GChP v Amerike// TPP- Inform, 25 apreļa 2013 g.)
13. Кузьмин В.А. Государственно-частное партнерство: опыт реализации механизма в Германии и возможности его использования в России // Портал о ГЧП в России. [Электронный ресурс] : http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/Kuzmin_PPP_Germany.pdf
14. Максимов В.В. Организация подготовки проектов государственно-частного партнерства, 2013. [Электронный ресурс] : <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/>

Global practice to choose an optimal way to implement an investment project with state participation

Viktor M. Zaernyuk

Doctor of Economics, Professor,
Russian State Geological Prospecting University,
117485, 23, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: zvm4651@mail.ru

Petr F. Anisimov

Doctor of Economics, Professor,
Russian University of Oil and Gas,
119991, 65, Leninskii av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: zvm4651@mail.ru

Yurii V. Zabaikin

PhD in Economics, Associate Professor,
Russian State Geological Prospecting University,
117485, 23, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: 89264154444@yandex.ru

Abstract

The paper considers world practice in terms of choosing the best ways to implement investment projects with state participation, used at the stage of structuring projects in order to select the most effective legal, financial and technical parameters for the state. The problem issues arising in the process of implementation and direct assessment of VfM for public-private partnership projects are investigated. The conditions are shown under which the application of VfM estimates can be effective for the Russian practice of managing public-private partnership projects. The forms on which they implement PPPs may differ in the degree of responsibility between the state and the private sector, which the parties take upon themselves in the process of operation and maintenance, capital investments and current financing, commercial risks, as well as those who own the asset and the duration of cooperation. Among the main forms of partnerships can be distinguished forms in the form of: service contracts; management contracts; rental contracts; contracts for construction, operation, transfer and their varieties; concessions. The practice of foreign countries also developed the use of different combinations of the above forms.

The paper shows that in a crisis, the PPP process in foreign countries was characterized by multidirectional trends. On the one hand, the number of new contracts has decreased, more projects have become suspended. The competition for financial resources has intensified, an increasing number of projects have fallen under the influence of the effects of the global financial and economic crisis, on the other hand, there have not yet been any projects that would be terminated due to the crisis.

The study of foreign experience in developing partnerships between the state and private business with all the diversity of its forms, types, models and mechanisms used allows us to conclude

that it is necessary and possible to adapt it in the formation and development of PPPs in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities taking into account Russian specifics.

For citation

Zaernyuk V.M., Anisimov P.F., Zabaikin Yu.V. (2019) Mirovaya praktika vybora optimal'nogo sposoba realizatsii investitsionnogo proyekta s gosudarstvennym uchastiyem [Global practice to choose an optimal way to implement an investment project with state participation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (4A), pp. 9-16.

Keywords

Public-private partnership, investment project, quantitative analysis, qualitative analysis, optimality.

References

1. Kutin S.L. Public-private partnership in Singapore to create a “single window” system to ensure optimal business conditions. April 26, 2012. Electronic Resource: <http://kazahcargo.ru/blog/tamozhnya-singapura.html>
2. Sadikhov A.P. Information and analytical background on the experience of PPP in the People's Republic of China. 2010. Electronic resource http://www.pppinmssia.ru/main/publications/foreign/in-o-strannie_modeli_gchp/country/kitai
3. Sadikhov A.P. Information and analytical background on the experience of PPP in Brazil. materials of the Information resource “Public-Private Partnership in Russia”, 2010. Electronic Resource: <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign>
4. Akinoye F., Beck M., Hardcastle C. Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. Hoboken (New Jersey, USA): John Wiley & Sons, 2008. 448 p.
5. Burger P., Hawkesworth I. Public Procurement PPP and Traditional Infrastructure. . OECD Journal on Budgeting. Volume 2011/1, 56 p, Electronic Resource: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49070709.pdf>.
6. OECD Principles for PPPs (OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships) OECD (2012), Council of Public-Private Partnerships, Available. “Electronic resource”: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.
7. Yescombe E.R. Principles of Project Finance / Academic Press, New York. 2013
8. Engel E., Fischer R. ve Galetovic, A. Public-Private Partnerships: When and How, Centro de Economia Aplicada, Universidad de Chile, 2009. Electronic Resource: http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_adresinden_eri%u0161ildi.
9. Sengupta C. Financial Analysis and Modeling Using Excel and VBA. Second Edition, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2010.
10. Goossen E.V. (2016) Prospects for the development of PPP projects in the fuel and energy sector of Russia: assessment and current status . Basic Research. No 11-2. Pp. 362-366.
11. Zaernyuk V.M., Leonova V.P. (2019) Sources and limitations of financing projects of public-private partnerships . Modern science: actual problems of theory and practice. Series: economics and law. № 2. p. 45-50.
12. Tyurin S. PPP in America . TPP-Inform, April 25, 2013. “Electronic Resource”: <http://www.tpp-inform.ru/global/3404.html> (Tjurin S. GChP v Amerike . TPP- Inform, 25 aprelja 2013 g.)
13. Kuzmin V.A. Public-private partnership: the experience of implementing the mechanism in Germany and the possibility of its use in Russia . Portal on PPP in Russia.: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/Kuzmin_PPP_Germany.pdf
14. Maksimov V.V. (2013) Organization of preparation of projects of public-private partnership, “Electronic resource”: <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/>