

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ПРОЕКТОВ ГЧП, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЫНКА ГЧП РФ

THE RUSSIAN EXPERIENCE OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP: METHODOLOGY FOR ASSESSING PPP PROJECTS, THE CURRENT STATE AND PROSPECTS OF THE PPP MARKET OF THE RUSSIAN FEDERATION

V. Grebennikova
I. Gryada

Summary. in the framework of the scientific article analyzes the Russian practice of implementation of public-private partnership: the methods of evaluation of effectiveness of the PPP, assesses the current state of the PPP market and its development prospects, and provides recommendations to accelerate this process.

Keywords: public-private partnership, infrastructure project, PPP agreement, concession agreement, PPP efficiency assessment, PPP market.

Гребенникова Вера Александровна

К.э.н., доцент, Кубанский государственный университет, г. Краснодар

Гряда Игорь Леонидович

Кубанский государственный университет, г. Краснодар

igor.gryada@yandex.ru

Аннотация. в рамках научной статьи анализируется российская практика осуществления государственно-частного партнерства: рассматривается методика оценки эффективности ГЧП, оценивается современное состояние рынка ГЧП и перспективы его развития, а также приводятся рекомендации для ускорения данного процесса.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктурный проект, соглашение о ГЧП, концессионное соглашение, оценка эффективности ГЧП, рынок ГЧП.

Неразвитость инфраструктуры оказывает негативное влияние на экономическое развитие страны, отрицательно влияет на качество услуг, оказываемых ее населению, а также мешает росту предпринимательской активности.

Учитывая все выше перечисленное, большинство государств создают и модернизируют инфраструктурные объекты за счет выделения бюджетных средств. Но, как показывает практика, для реализации данных целей одних только бюджетных ресурсов недостаточно [4, с. 7].

Большинство государств для реализации инфраструктурных объектов стараются привлекать внебюджетные средства и частных инвесторов, что помогает ощутимо снизить нагрузку на бюджет и повысить эффективность эксплуатации полученных инфраструктурных объектов [2]. Разумеется, государственно-частное партнерство не может решить все инфраструктурные проблемы в стране, однако значительно повысить эффективность государственных расходов механизмы ГЧП способны.

Под ГЧП авторами понимается долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество между государством

и частным инвестором, направленное на создание и последующую эксплуатацию инфраструктурного объекта, достигаемое посредством привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами.

В проекте ГЧП можно выделить два этапа:

- ◆ затратный этап, в течение которого частный инвестор и государство инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры;
- ◆ доходный этап, в течение которого происходит возврат инвестиций через оказание услуг с помощью данных объектов.

Именно наличие доходного этапа отличает проекты ГЧП от государственного заказа. Источником дохода по проекту ГЧП может быть как выручка от оказания услуг частным лицам, так и платежи из бюджета [9, с. 6].

Наиболее часто ГЧП реализуется в следующих отраслях инфраструктурного комплекса [3]:

- ◆ транспортная инфраструктура (автомобильные и железные дороги, морские и речные порты, аэропорты, метро и т.п.)
- ◆ социальная инфраструктура (здравоохранение; образование; культура; спорт)



Рис. 1. Этапы реализации проекта ГЧП

- ♦ энергетическая инфраструктура (объекты тепло-, газо- и энергоснабжения; наружное освещение и иные объекты)
- ♦ коммунальная инфраструктура (водоснабжение и водоотведение; утилизация бытовых отходов; благоустройство территорий и т.п.)

Долгосрочный характер ГЧП следует из необходимости возврата денежных средств, вложенных частной стороной. В среднем по статистике концессионные соглашения в России заключаются сроком на 13 лет [10, с. 9].

Обязательным условием отношений ГЧП является разделение рисков. Под рисками понимаются вероятные изменения показателей проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами. При поиске оптимального распределения рисков между партнерами обычно руководствуются общим правилом — каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять [9, с. 6].

Реализация проекта ГЧП в РФ возможна путем заключения соглашения о ГЧП или концессионного соглашения. Принципиальное отличие ГЧП от концессии — возможность возникновения права частной собственности на объект соглашения. Однако, обязательства по соглашению о ГЧП следуют за объектом и регистрируются в качестве обременения. Иначе говоря, созданную или

реконструированную школу нельзя будет перепрофилировать в торговый центр [6].

На рисунке 1 представлена общая схема реализации проекта ГЧП [10, с. 40].

Как видно из данной схемы, перед принятием решения о реализации проект довольно продолжительное время проходит процесс оценки уполномоченным государственным органом. Данный процесс заключается в определении финансовой эффективности проекта и его сравнительного преимущества. Схематично данный процесс представлен на рисунке 2 [10, с. 43].

Оценка эффективности проекта проводится перед определением его сравнительного преимущества. В рамках оценки эффективности определяется:

1. финансовая эффективность проекта;
2. социально-экономический эффект от реализации проекта, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

Цель оценки финансовой эффективности в РФ — определить коммерческую целесообразность проекта (окупаемость проекта для частного партнера).

В РФ для оценки финансовой эффективности проекта, реализуемого в рамках соглашения о ГЧП, применя-

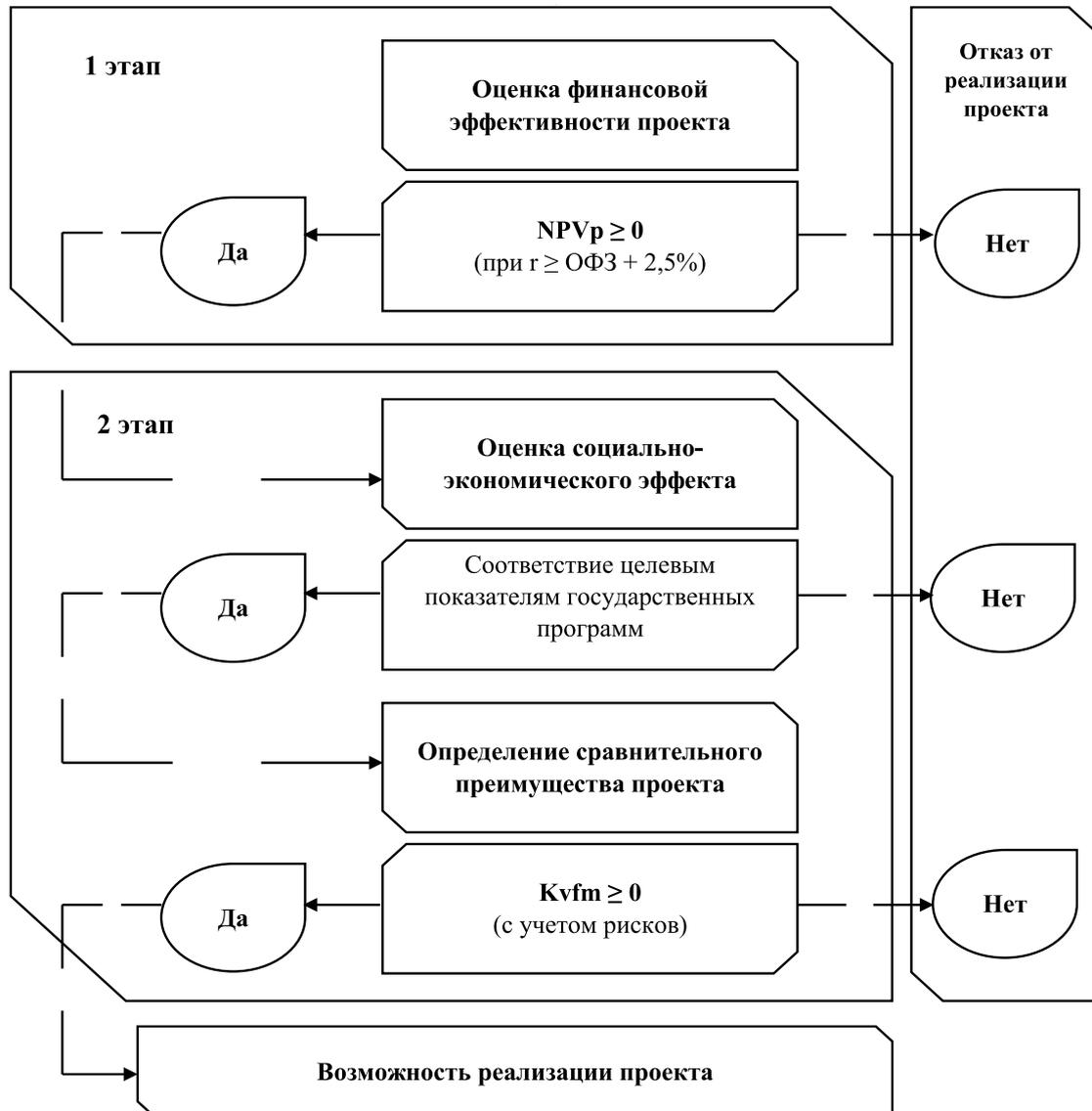


Рис. 2. Алгоритм проведения оценки эффективности проекта ГЧП и определения его сравнительного преимущества

ется методика, закрепленная в Приказе Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 г. N894 «Об утверждении методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

Согласно данному положению проект признается финансово эффективным, если чистая приведенная стоимость проекта больше или равна 0 рублей [1]. Данный показатель рассчитывается по следующей формуле (1):

$$NPV_{pp} = \sum_{t=1}^T \frac{FCF_{pp,t}}{(1 + r_{pp})^t} \quad (1)$$

где: NPV_{pp} — чистая приведенная стоимость проекта, в рублях;

$FCF_{pp,t}$ — свободный денежный поток от проекта в году t , в рублях;

r_{pp} — ставка дисконтирования для частного партнера, в процентах;

t — год реализации проекта (в качестве первого года принимается год планируемого заключения соглашения);

T — общее число лет реализации проекта.

У авторов вызывает сомнение установленный предел нижней границы данного показателя. Значение больше 0 руб. вполне логично для применения частным

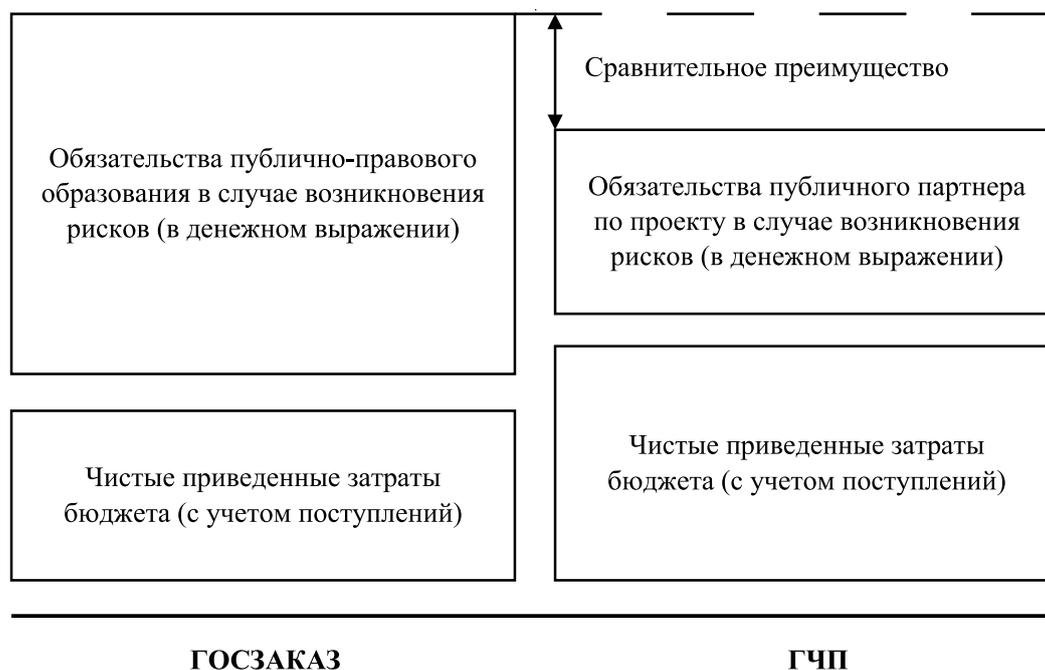


Рис. 3. Общий подход к оценке сравнительного преимущества

инвестором — ему важно окупать затраты, чтобы иметь возможность продолжать свою финансово-хозяйственную деятельность. Государство же, в первую очередь, должно оценивать вклад проекта в развитие социальной сферы, поскольку оно несет социальную функцию. Если проект будет иметь высокое социальное значение, то почему бы в итоге не рассмотреть возможность реализации данного проекта, пусть даже если экономически он будет государству не совсем выгоден?

Цель оценки социально-экономических эффектов от реализации проекта в РФ — определить соответствие проекта документам целеполагания, а также соответствие его технико-экономических показателей целевым показателям (индикаторам) действующих документов программирования соответствующего уровня [7, с 54].

Социально-экономический эффект проекта признается достаточным в соответствии с оценкой социально-экономического эффекта проекта, если [1]:

1. цели и задачи проекта соответствует не менее чем одной цели и (или) задаче государственных (муниципальных) программ;
2. показатели проекта соответствуют значениям не менее чем двух целевых показателей государственных (муниципальных) программ.

Оценка социально-экономического эффекта от реализации проекта осуществляется следующим образом:

1. определяются соответствующие проекту по целям, задачам и предмету государственные (муниципальные) программы;
2. устанавливается качественное соответствие целей, задач и предмета проекта целям, задачам и предмету государственных (муниципальных) программ;
3. выбираются целевые показатели (индикаторы) государственных (муниципальных) программ, соответствующие целям, задачам и предмету проекта (далее — целевые показатели);
4. на основе выбранных целевых показателей определяются соответствующие технико-экономические показатели проекта.

Если по итогам оценки проект признан эффективным по каждому из указанных критериев, определяется его сравнительное преимущество.

Цель оценки сравнительного преимущества реализации проекта в РФ — определить наличие преимущества в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации проекта ГЧП перед использованием этих средств для реализации государственного, муниципального контракта при условии, что цены, объемы, качество и иные характеристики товаров, работ и услуг равны в обоих случаях [7, с 54].

Оценка сравнительного преимущества проекта производится на основании соотношения следующих показателей:

1. чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы РФ при реализации проекта ГЧП / МЧП и чистые дисконтированные расходы при реализации государственного контракта, муниципального контракта;
2. объем принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта ГЧП / МЧП и объем принимаемых таким публично-правовым образованием обязательств при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

Схематично общий подход к оценке сравнительного преимущества представлен на рисунке 3.

Сравнительное преимущество проекта признается, если выполняется следующее условие:

$$\begin{cases} k_{vfm} = 1 - \frac{PBV_{ppp} + PRV_{ppp}}{PBV_{cp} + PRV_{cp}} \geq 0 \\ \text{для } PBV_{cp} + PRV_{cp} \geq 0 \end{cases} \quad (2)$$

и

$$\begin{cases} k_{vfm} = \frac{PBV_{ppp} + PRV_{ppp}}{PBV_{cp} + PRV_{cp}} - 1 \geq 0 \\ \text{для } PBV_{cp} + PRV_{cp} \leq 0 \end{cases} \quad (3)$$

где: k_{vfm} — коэффициент сравнения преимущества реализации проекта при заключении соглашения или государственного контракта;

PBV_{ppp} — чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта;

PBV_{cp} — чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации государственного контракта;

PRV_{ppp} — суммарный объем принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта;

PRV_{cp} — суммарный объем принимаемых публично-правовым образованием обязательств в случае возникновения рисков при реализации государственного контракта.

Стоит отметить, что при использовании подобного стандартизированного подхода существует вероятность недооценки разного рода рисков, т.к. не учитываются особенности конкретного проекта, что может привести к негативным последствиям. В российской практике ГЧП можно встретить несколько подобных примеров [5]:

- ♦ технические ошибки проектирования, из-за которых не была учтена проблема сложного грунта повлекли удорожание сметы на 30%, в результате чего Правительство Санкт-Петербурга объявило о прекращении концессионного соглашения

о проектировании, строительстве и эксплуатации Орловского тоннеля под Невой в декабре 2012 года.

- ♦ несправедливое распределение рисков по проекту отпугнуло потенциальных инвесторов от участия в конкурсе на право заключения концессионного соглашения на проектирование, строительство и эксплуатацию Северного тоннеля в г. Ростов-на-Дону
- ♦ при строительстве скоростной автомобильной дороги Москва–Санкт-Петербург на участке 15–58 км пришлось частично произвести вырубку Химкинского леса, что повлекло массовые протесты населения
- ♦ в 2012 году соглашение с КОГП «Вятские автомобильные дороги», предусматривающий ремонт дорог в Кировской области на сумму более 570 млн. рублей был признан недействительным, т.к. антимонопольная служба установила, что закон «Об участии Кировской области в проектах государственно-частного партнерства» противоречит Федеральному закону № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Во избежание подобного развития событий необходимо уделять большее внимание оценке рисков. Целесообразно создание специальных комиссий, в состав которых будут входить представители, как со стороны частного инвестора, так и со стороны государства.

Анализ рынка ГЧП показывает, что за 2018 год 353 проекта с использованием механизмов ГЧП прошли стадию коммерческого закрытия (были заключены соответствующие соглашения/договоры/контракты), что в полтора раза меньше, чем годом ранее. Зато объем частных инвестиций, напротив, вырос: 451,7 млрд. руб. в 2018 году, против 247,5 млрд. руб. в 2017 году. При этом надо отметить, что такой рост произошел в основном за счет двух мега-строек — железнодорожной линии Элегест — Кызыл — Курагино (126,6 млрд. руб. частных инвестиций) и Северного широтного хода (СШХ, 103 млрд. руб.) [8, с. 18].

На рисунке 4 представлена динамика развития отношений ГЧП в РФ за 2014–2018 гг.

В целом же, в России в процессе реализации находятся 3 422 ГЧП-проекта с общим объемом частных инвестиций — 2 182 млрд. руб.

Больше всего частных денег в концессиях и в проектах более 1 млрд. руб. Особо выделяются транспорт и коммунально-энергетическое хозяйство. Транспорт

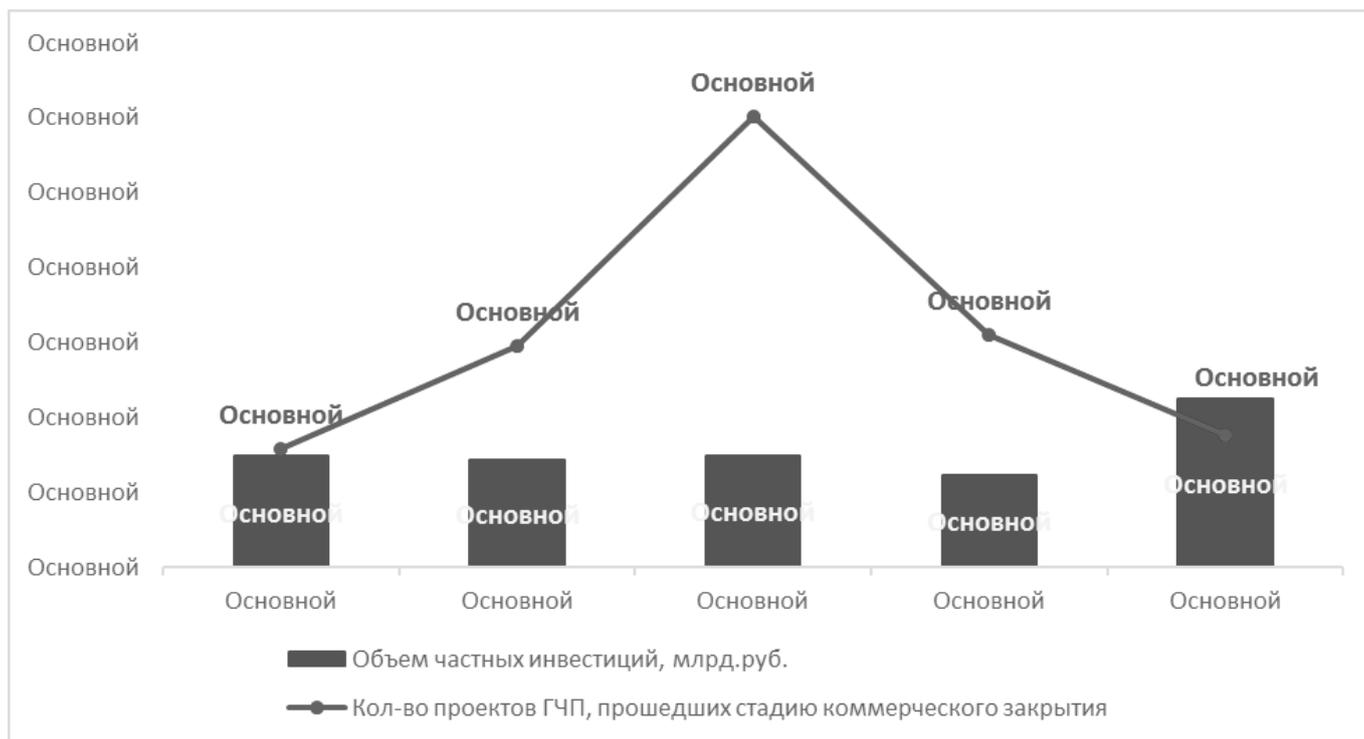


Рис. 4. Динамика развития отношений ГЧП в РФ за 2014–2018 гг.

лидирует по объему инвестиций. На отрасль приходится 59% от общих инвестиций или 1,3 трлн. руб. При этом по количеству проектов на транспортную отрасль приходится всего 4%.

В коммунально-энергетическом хозяйстве ситуация иная — 80% или 2 731 проект приходится именно на этот сектор, хотя в денежном выражении это всего лишь четверть от общего объема.

Основные направления развития инфраструктуры в РФ на ближайшие годы задают национальные проекты — комплексные программы по основным сферам деятельности: транспорту, образованию, экологии, демографии, жилью и т.д.

Всего их 13, общей стоимостью 25,7 трлн. руб., из которых внебюджетных средств — 7,7 трлн. руб. По экспертным оценкам, непосредственно на развитие инфраструктуры может быть направлено только 15,3 трлн. руб. [8, с. 15].

По оценкам «Global Infrastructure Hub Россия» недофинансирование на всю инфраструктуру в России до 2040 года составит 10,6 трлн. руб. [8, с. 15].

В условиях нехватки бюджетных средств, логично активно использовать механизмы государственно-частно-

го партнерства. Однако в структуре нацпроектов такая возможность осталась вовсе не замеченной.

Все проекты можно разбить на две группы. Первая — финансируемые напрямую из федерального бюджета. Вторые — финансируемые из бюджетов субъектов, в том числе с использованием межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Ни в первой, ни во второй группе нет четких правил по расходованию средств через механизмы ГЧП. Скорее наоборот, правила прописаны в логике прямых бюджетных инвестиций (госзаказа) [8, с. 15]:

- ◆ Текст правил не отражает особенности предоставления денежных средств на проекты ГЧП даже в тех случаях, когда в самих федеральных проектах планируется достичь показатели нацпроектов с помощью механизмов ГЧП.
- ◆ Мероприятия, на которые направляются средства в рамках правил, сформулированы не в терминологии законодательства о ГЧП. Например, правила для нацпроекта «Образование» подразумевают под собой институт госзаказа, что влечет риск невозможности направления данных средств на проекты ГЧП.
- ◆ Сроки, которые заложены для софинансирования в рамках правил, не соответствуют особенностям запуска и реализации проектов ГЧП.
- ◆ Большинство правил предусматривает, что субъект РФ должен отчитаться за полученные средства

в тот же год, достигнуть определенных KPI. Однако в рамках СГЧП и концессий это невозможно, так как прединвестиционная и инвестиционная фаза таких проектов как правило составляет более 2-х лет.

Чтобы механизмы ГЧП все же массово заработали в рамках нацпроектов, нужно создать прозрачные и понятные правила для их финансирования:

- ◆ выделить в отдельную группу межбюджетные трансферты, которые могут пойти на реализацию именно в рамках механизмов;
- ◆ сформировать отдельный порядок предоставления межбюджетных трансфертов для финансирования проектов ГЧП, который бы учитывал особенности их конкурсных процедур, сроков реализации и отчетности по KPI.

При этом стоит отметить, что нацпроекты по здравоохранению и образованию почти не имеют заявленных внебюджетных средств. То есть, возможность использования инструментов ГЧП в них не предусматривается, даже несмотря на то, что в РФ накоплен немалый опыт ГЧП в данных сферах.

Безусловно, у ГЧП как инструмента развития российской экономики большие перспективы. Сейчас в стране к запуску готовится 302 потенциальных ГЧП-проекта. Их потенциальный объем — 1 041,1 млрд. руб. Из них на ста-

дии конкурса уже 283 проекта с объемом частных денег 166,3 млрд. руб. [8, с. 24].

На стадии инициирования находятся такие крупные федеральные проекты как ВСМ Екатеринбург — Челябинск с объемом частных инвестиций 180 млрд. руб., глубоководный порт в Архангельске (123 млрд. руб.).

Не менее крупные есть и на муниципальном уровне. Например, модернизация объектов централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения в Самаре. Общий объем инвестиций 22 млрд. руб. (100% частные инвестиции).

В целом же в России на стадии инициирования находится более тысячи потенциальных проектов, где возможно использование механизмов ГЧП. В денежном выражении — это более 3 трлн. руб.

Однако развитие ГЧП в полной мере будет возможно лишь в том случае, если в ближайшее время особое внимание будет направлено на устранение факторов, сдерживающих развитие партнерства между государством и частным бизнесом. К подобным факторам относятся не до конца проработанная законодательная база, недостаточно эффективные механизмы финансирования, различные административные барьеры по отношению к инвесторам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]: Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 N894 — Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71182690/> (дата обращения 29.04.19)
2. Государственно-частное партнерство в России. — М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2013—38 с.
3. Кочеткова С. А. Государственно-частное партнёрство: учебное пособие. / С. А. Кочеткова — М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016. — 174 с.
4. Милославский В. Г. Государственно-частное партнерство как фактор политической стабильности и социального развития: учеб. пособие. / В. Г. Милославский — Бук, 2018—110 с.
5. Независимое издание о технологиях и бизнесе RusBase [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://rb.ru/opinion/6-mistakes-and-cases/> — 6 ошибок государственно-частного партнерства — объясняем на кейсах — (Дата обращения: 03.05.2019).
6. Новостное агентство РБК [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/01/07/2015/5593c2739a79477953ba46a1> — Госдума одним законом разморозила инвестпроекты на 1,3 трлн. руб. — (Дата обращения: 02.05.2019).
7. Практическое руководство для инвесторов «Государственно-частное партнерство в странах евразийского экономического союза» — М.: Центр развития ГЧП, 2017
8. Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России — М., Национальный центр государственно-частного партнерства, 2019—32 с.
9. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации, 2013 — М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2013—49 с.
10. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики — М., Министерство экономического развития Российской Федерации, 2018

© Гребенникова Вера Александровна, Грядя Игорь Леонидович (igor.gryada@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»