

УДК 338.22

***ОЦЕНКА ПРОЕКТОВ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ С
УЧЕТОМ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РИСКОВ***

Мелюхин А.Н.

аспирант,

*Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
Пермь, Россия*

Аннотация

В процессе выбора вариантов финансирования инфраструктурных проектов считается, что механизм государственно-частного партнерства более выгоден для государства по сравнению с государственным контрактом, поскольку часть расходов берет на себя частный партнер. В статье показано как на практике, однако, неопределенность внешней среды, сроки реализации проектов ГЧП и дополнительные условия концессионных соглашений зачастую требуют больших расходов из государственного бюджета по сравнению с изначально запланированными. Это требует разработки специальных подходов для сравнительного анализа проектов с государственным участием с учетом разных категорий рисков.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственный контракт, концессионное соглашение, риски

***EVALUATION OF STATE-PARTICIPATED PROJECTS TAKING INTO
ACCOUNT THE EFFICIENCY OF THE RISK-SHARING MECHANISM***

Melyukhin A.N.

postgraduate student,

*Perm National Research Polytechnic University,
Perm, Russia*

Abstract

In the process of selecting options for financing infrastructure projects, it is considered that the public-private partnership mechanism is more beneficial for the state compared to a government contract, since part of the costs is borne by the private partner. The article shows how, in practice, however, the uncertainty of the external environment, the timing of PPP projects and additional conditions of concession agreements often require greater expenditures from the state budget compared to those originally planned. This requires the development of special approaches for a comparative analysis of projects with state participation taking into account different risk categories.

Keywords: public-private partnership, government contract, concession agreement, risks

При выборе проектов, требующих государственного финансирования, целесообразно проводить сравнение эффективности различных способов их реализации с целью определения наиболее оптимального. В настоящее время на законодательном уровне ни в Российской Федерации, ни в странах Европы и Азии такая методика не разработана и не закреплена, несмотря на богатую историю института ГЧП и выполнения инфраструктурных проектов на основе государственных контрактов.

Сложность в разработке механизма сравнительного анализа эффективности методов реализации проектов с государственным участием отчасти может быть обусловлена тем, что это требует значительной корректировки нормативно-правовой базы, регулирующей такую деятельность. Более того, встраивание такого механизма в существующую практику на уровне страны возможно только при условии готовности рынка проектов ГЧП и формирования первичного опыта его применения.

До начала применения данного механизма необходимо определиться с отличиями способов реализации проектов для оценки возможности использования универсальных показателей. Ключевая разница между механизмами, реализуемыми через применение «государственного заказа», и государственно-частным партнерством – это распределение расходов, связанных с реализацией мероприятий по проекту между сторонами, задействованными в этом процессе. Если государственный контракт – это финансирование проекта полностью за счет бюджетных ресурсов, то государственно-частное партнерство подразумевает финансирование и публичным и частным партнерами на паритетных началах [1, с.5]. При выборе такого варианта финансирования государственный партнер может:

- брать на себя частично финансирование создания или же реконструкции объекта концессионного соглашения (так называемый «капитальный грант»);
- после выполнения строительных работ покрывать часть расходов, связанных с эксплуатацией объекта;
- давать концессионеру предусмотренные нормативно-правовыми актами о государственно-частном партнерстве гарантии.

Также, если проект государственно-частного партнерства реализуется через механизм заключения концессионного соглашения, государство также может предоставлять «плату концедента», предназначенную для компенсации расходов частной стороны по эксплуатации объекта соглашения, а также ее инвестиций, включая доходность на такие вложения [2]. Если в концессионное соглашение внесены такие условия, то расходы бюджета на проект ГЧП могут оказаться выше, чем финансирование такого проекта напрямую за счет государства через заключение государственного контракта (госзаказ) без привлечения частного партнера (рисунок 1). При этом чем дольше предполагается эксплуатировать объект, тем большая часть расходов ложится на плечи государства. Это не влияет на социальный эффект от реализации проекта (социальная значимость при реализации проектов ГЧП выходит на первый план), но снижает сравнительную экономическую эффективность.

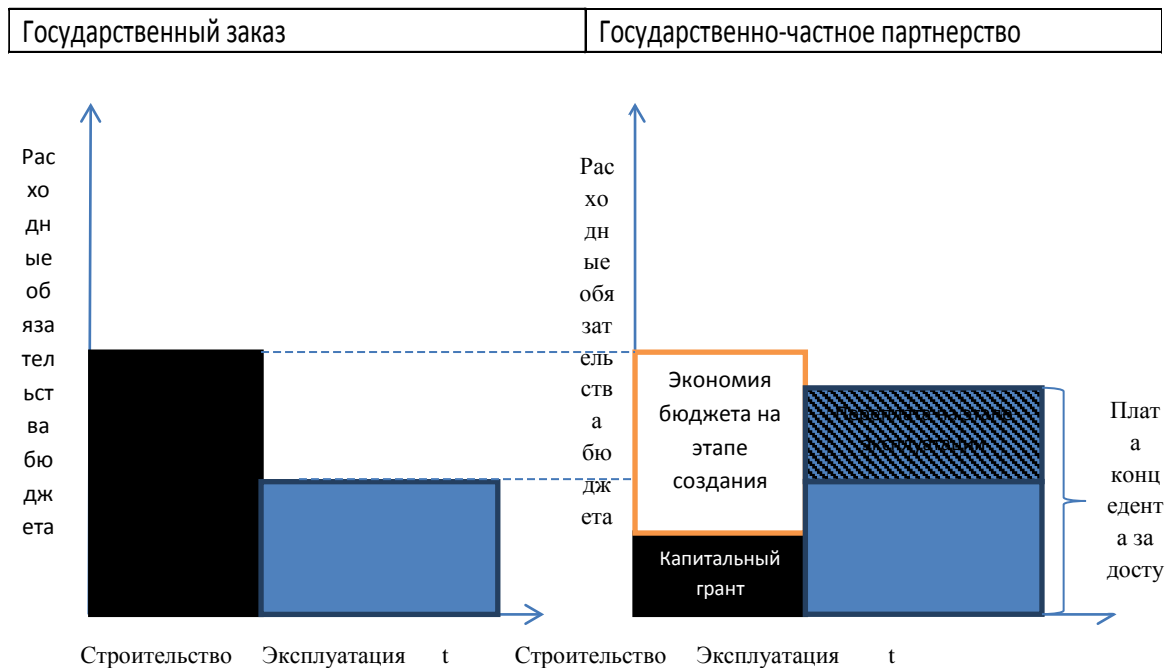


Рис. 1 – Распределение расходов на финансирование проекта с государственным участием

Таким образом, публичному партнеру при выборе варианта реализации инфраструктурного проекта (а чаще всего именно инфраструктурные проекты реализуются через госконтракт или заключение концессионного соглашения) необходимо принимать во внимание не только результаты сравнения прямых бюджетных затрат с последующими денежными поступлениями, но и остальные факторы, к которым относятся

- доступность бюджетного финансирования;
- распределение рисков, а также их соотношение пропорционально доходности частного партнера.

Независимо от формы реализации проекта с государственным участием всегда присутствуют риски внешнего характера, управлять которыми можно в большинстве случаев только через принятие риска и страхование. К рискам такой категории относятся политические, экономические, валютные риски. Их учет приводит к удорожанию стоимости реализации проекта и увеличению сроков.

Стороны проектов государственно-частного партнерства вкладывают ресурсы и распределяют между собой риски на основе принципа равноправия в юридическом и экономическом смыслах. Другой вопрос: – «Как работает принцип равноправия?». В настоящее время к актуальным проблемам распределения рисков в реализации проектов государственно-частного партнерства относятся:

- отсутствие возможности точно прогнозировать угрозы и вероятности наступления рисков события;
- несоответствующее целям участников проекта распределение рисков.

Вклады и выгоды от такого сотрудничества, а также сопутствующие риски распределяются между сторонами в заранее согласованных и документально зафиксированных пропорциях[3] в соответствии с существующим законодательством. Однако в зависимости от формы реализации проекта государственно-частного партнерства риски распределяются по-разному.

Основным законом, регулирующим государственно-частное партнерство в Российской Федерации, является Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этот закон устанавливает основные принципы и механизмы государственно-частного партнерства.

Вторым дополняющим нормативно-правовым актом, регулирующим одну из востребованных форм реализации государственно-частного партнерства, является Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Данный федеральный закон отвечает за регулирование отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, а также устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения.

Оба эти закона имеют схожую цель – это стимулирование частных инвестиций в развитие инфраструктуры и обеспечение управления объектами, находящимися в собственности государства. На этом схожесть данных федеральных законов заканчивается, так как 224-ФЗ и 115-ФЗ посвящены разным формам взаимодействия государства и бизнеса, каждая из которых имеет свои особенности и применяется в зависимости от конкретных условий и задач. Так, в таблице 1 представлено сравнение основных положений Закона о концессионных соглашениях и Закона о государственно-частном партнерстве, в том числе распределение рисков.

Исходя из сравнительной таблицы можно выделить ключевые отличия 224-ФЗ от 115-ФЗ:

- 1) риски распределяются между участниками в разных долях,
- 2) оценка эффективности проекта как правило не осуществляется при реализации проекта в рамках концессионного соглашения,
- 3) по концессионному соглашению нельзя передать объект в залог финансирующей организации.

Таблица 1- Сравнительная характеристика основных положений 224-ФЗ и 115-ФЗ

Признак	Закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве и муниципально-частном партнерстве»	Закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Право собственности	Право собственности на объект может оставаться у государства или передаваться частному сектору	Право собственности всегда остается у государства (концедента)
Субъекты	Публичный партнер (государство), частный партнер (бизнес)	Концедент (государство), концессионер (бизнес)
Риски	Большая часть рисков ложится на частного партнера	Большая часть рисков ложится на концессионера
Возможность частной инициативы	Присутствует	Присутствует
Оценка эффективности	Присутствует	Отсутствует

проекта		
Возможность передачи объекта в залог финансирующей организации	Присутствует	Отсутствует

Практика использования концессионных соглашений показывает, что каждая из сторон всегда стремится большую часть рисков переложить на партнера. Тем не менее, оптимально распределять риски таким образом, чтобы управление ими на себя брала та сторона, у которой это может в силу наличия определенных компетенций получиться максимально эффективно [4]. Например, риски рыночного характера более целесообразно возложить на частного партнера, а законодательные и политические – на публичного. Однако более сложным является распределение экономических и технических рисков. Решением такой проблемы может стать закрепление в федеральном законодательстве распределения типа рисков по партнерам-участникам проекта.

Библиографический список

1. Аналитическое исследование «Оценка эффективности проектов ГЧП по сравнению с иными формами реализации инфраструктурных проектов в странах-участницах ЕАЭС». Электронный ресурс. Режим доступа: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/59e/59e67b2f2298655aa42b7fa47e9f112d.pdf> (дата обращения 01.12.2024г.)
2. Мамаева О.А., Рогова Н.Ю. Проблематика процедуры оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства// Традиции и инновации в строительстве и архитектуре. Строительство. Сборник статей. Самарский государственный технический университет, 2018. С. 433-437
3. Лохтина, Л.К. Понятие и сущность государственно-частного партнерства / Л.К. Лохтина, Э.Д. Батуев // Медицинский вестник. Электронная версия. Режим доступа: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30/lang,ru/>

4. Васин С.Г., Ахматова Д.Р. Распределение рисков в проектах государственно-частного партнерства: современные вызовы и пути решения// Экономические науки. – 2020. - №4 (185), с. 90-96.

Оригинальность 82%