

МЕНЕДЖМЕНТ MANAGEMENT

DOI: 10.18287/2542-0461-2021-12-2-132-139



НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 334.7, 336.25

Дата поступления: 22.03.2021

рецензирования: 29.04.2021

принятия: 27.05.2021

Совершенствование государственного управления инвестиционными проектами в рамках государственно-частного партнерства (на примере развития инфраструктуры аэропортовых предприятий Российской Федерации)

О.А. Немчинов

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева,
г. Самара, Российская Федерация

E-mail: nemchinoff-samara@yandex.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9624-7264>

Аннотация: В условиях современной экономики очень часто появляется проблема недостатка государственного финансирования в крупные инфраструктурные проекты. В этой связи, партнерство государственного и частного секторов экономики становится все более эффективным способом решения задач, связанных с модернизацией транспортной инфраструктуры, строительством и оказанием услуг, развития городских территорий. Особенно актуально применение механизма государственно-частного партнерства для экономики регионов, где благодаря ему происходит более динамичное развитие местных рынков капитала, товаров и услуг. В ходе исследования проведен анализ понятийного аппарата, сущности и форм государственно-частного партнерства, определены особенности и риски при реализации проектов ГЧП, проведена оценка результатов мирового и отечественного опыта применения государственно-частного партнерства, выработаны рекомендации по совершенствованию процедуры реализации государственно-частного партнерства в сфере развития инфраструктуры аэропортовых предприятий Российской Федерации.

Ключевые слова: транспортная инфраструктура; государственно-частное партнерство; концессионное соглашение; государственное финансирование; частное финансирование; инвестиции; аэропорт.

Цитирование. Немчинов О.А. Совершенствование государственного управления инвестиционными проектами в рамках государственно-частного партнерства (на примере развития инфраструктуры аэропортовых предприятий Российской Федерации) // Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2021. Т. 12, № 2. С. 132–139. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-0461-2021-12-2-132-139>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Немчинов О.А., 2021

Олег Александрович Немчинов – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры организации и управления перевозками на транспорте, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 22.03.2021

Revised: 29.04.2021

Accepted: 27.05.2021

Improving the public administration of investment projects under the public-private partnership (on the example of airport infrastructure development of the Russian Federation)

O.A. Nemchinov

Samara National Research University, Samara, Russian Federation

E-mail: nemchinoff-samara@yandex.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9624-7264>

Abstract: In the modern economy, very often there is the problem of lack of state funding in major infrastructure projects. In this regard, partnership between the public and private sectors of the economy is becoming a more effective way of solving problems related to the modernization of transport infrastructure, construction and provision of services, the development of urban areas. Especially of public-private partnership mechanism true for regional economies, where thanks to it there is a more dynamic development of local capital markets, goods and services. The study analyzed the conceptual apparatus, essence and forms of public-private partnership, identified the features and risks in the implementation of PPP projects, assessed the results of global and domestic experience in the use of public-private partnerships, developed recommendations for improving the procedures for implementing public-private partnerships in the field of development of the infrastructure of the Russian airport enterprises.

Key words: transport infrastructure; public-private partnership; concession agreement; public funding; private funding; investments; airport.

Citation. Nemchinov O.A. Improving the public administration of investment projects under the public-private partnership (on the example of airport infrastructure development of the Russian Federation). *Vestnik Samarskogo universiteta. Ekonomika i upravlenie = Vestnik of Samara University. Economics and Management*, 2021, vol. 12, no. 2, pp. 132–139. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-0461-2021-12-2-132-139>. (In Russ.)

Information on the conflict of interest: author declares no conflict of interest.

© Nemchinov O.A., 2021

Oleg A. Nemchinov – Candidate of Economic Sciences, associate professor, associate professor of the Department of Transportation Management and Control, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Введение

Переход к новой экономической формации постсоветского периода развития России обуславливает поиск и применение современных методов и подходов к регулированию экономики страны, отдельных отраслей и предприятий. Особая роль в повышении темпов экономического роста принадлежит транспортному комплексу, выступающему не только органической составной частью экономики, но и ключевым фактором повышения конкурентоспособности государства. В этой связи чрезвычайно важно повышать уровень эффективности рыночной деятельности российских транспортных предприятий, в том числе предприятий воздушного транспорта. Авиационный транспорт является не только средством реализации социальной политики государства через обеспечение транспортной доступности перевозок для населения, но и приоритетной государственной экономической задачей в рамках регулирования и реализации инновационного сценария развития отдельных регионов и страны в целом.

В условиях современной экономики очень часто появляется проблема недостатка государственного финансирования в крупные инфраструктурные проекты. В этой связи партнерство государственного и частного секторов экономики становится все более эффективным способом решения задач, связанных с модернизацией транспортной инфраструктуры вне рамок длительного бюджетного процесса [1].

Ход исследования

Государственно-частное партнерство – юридически оформленная на определенный срок система договорных отношений субъектов государства и предпринимательства, основанная на предварительном взаимовыгодном распределении рисков, обязательств и полномочий, направленная на процесс

организации строительства новой и совершенствование существующей общественной инфраструктуры [2; 3].

При реализации проектов ГЧП частный инвестор участвует во всех этапах развития проекта (реконструкция, модернизация, эксплуатация и управление объектами инфраструктуры). Все проекты ГЧП имеют долгосрочный характер в силу необходимости возврата денежных средств, вложенных частным партнером. При этом государственно-частное партнерство имеет ряд преимуществ для каждой из сторон (см. таблицу) [4; 5].

Таблица – Преимущества механизма государственно-частного партнерства
Table – Advantages of the public-private partnership mechanism

Для публичной стороны	Для частной стороны
Возможность привлечь частного инвестора позволяет реализовывать проекты даже в условиях недостаточного объема бюджетных средств	Закрепление условий взаимодействия с публичной стороной в рамках долгосрочного соглашения
Возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов (проектирование, строительство и эксплуатация) позволяет снизить риски завышения общей стоимости	Возможность получения земельного, лесного, водного участков без торгов для целей реализации проекта
Возможность приобретать не объект, а услугу за счет платежей, привязанных к объему и качеству ее оказания	Возможность софинансирования проекта публичной стороной, получения дополнительных гарантий (в т. ч. минимальной доходности)
Возможность использовать ресурсы, компетенции и технологии частного партнера для оказания социально значимых услуг, повышения их качества	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных инновационных решений
Передача части рисков по проекту частному партнеру	Передача части рисков по проекту публичному партнеру
Снижение присутствия государства в экономике	Закрепление в сферах деятельности, традиционно занимаемых государством
В случае частной инициативы – возможность переложить затраты, связанные с разработкой проекта, на частного инициатора проекта и сократить срок отбора инвестора	В случае частной инициативы – возможность самостоятельно проработать структуру проекта, предложить проект, сократить срок заключения соглашения

Роль государства не должна ограничиваться исключительно вложением ресурсов в те или иные проекты, поскольку для частного партнера немаловажным моментом является возможность доступа и использования всевозможных форм поддержки развития ГЧП со стороны государства (рисунок 1) [6].

Объектами финансирования в рамках проектов государственно-частного партнерства в большинстве случаев являются инфраструктурные проекты. Самые распространенные сферы применения – коммунально-энергетическая, социальная и транспортная. Однако наиболее крупными проектами по общему объему инвестиций являются транспортные: таких соглашений всего 3 % от общего количества, но они охватывают 70 % общего объема инвестиций. Если рассматривать отдельно транспортную сферу, наибольшее количество соглашений и инвестиций по ним приходится на инфраструктуру автомобильных дорог. Количество проектов ГЧП в авиатранспортной сфере относительно небольшое, что связано с высокими финансовыми затратами при их реализации, которые могут предоставить только крупные частные инвесторы.

Прямое финансирование / бюджетирование	Государственные целевые кредиты / облигационные займы	Бюджетные дотации / ссуды	Дотирование ставок по коммерческим кредитам
Включение в федер. адресную инвест. программу	Формы участия и поддержки ГЧП со стороны госсектора		Предоставление инвест. налогового кредита / налог. льгот
Включение в федеральную целевую программу	Выдача рекомендательных писем	Государственное страхование инвестиций	Предоставление суверенных госгарантий

Рисунок 1 – Формы государственного участия и поддержки ГЧП
 Figure 1 – Forms of state participation and support for PPP

При этом, если выявлять специфику транспортных проектов, необходимо отметить следующие особенности:

- критически важные объекты аэропортовой инфраструктуры остаются в государственной собственности;
- привлечение частных инвестиций позволяет минимизировать объем бюджетных расходов;
- привлечение частных инвестиций позволяет равномерно распределить риски между публичной и частной стороной;
- привлечение частных инвестиций дает возможность повысить качество управления аэропортами за счет привлечения инвесторов, обладающих соответствующим опытом;
- по окончании срока действия соглашения все имущество возвращается в государственную собственность.

Однако сохраняются некоторые риски и трудности аэропортовых инфраструктурных проектов:

- неопределенность и вторичность спроса на транспорт;
- большая потребность в физических ресурсах (землеотвод);
- чувствительность к проблемам безопасности;
- большой объем инвестиций, требуемый от частного инвестора;
- риск неплатежей, поскольку все доходы обеспечиваются конечными пользователями услуги, а не платежами из бюджета [7].

Таким образом, эффективность использования механизмов ГЧП для государства очевидна. В сопоставлении с приватизацией по соглашениям ГЧП быстрый единовременный доход в бюджет не поступает, однако в долгосрочной перспективе концессионные платежи могут быть сопоставимы с выручкой от продажи. При этом имущество не продается, а сдается в «долгосрочную аренду», то есть по истечении определенного срока, установленного соглашением, оно возвращается в государственную собственность. Кроме того, необходимо учитывать, что не все аэропорты можно продать, поскольку большинство региональных аэропортов в России коммерчески непривлекательны. Помимо этого, частная сторона может оказывать непосредственное влияние на инвестиционную программу, реализуемую в рамках соглашения ГЧП [8–10].

Таким образом, использование механизмов ГЧП позволяет обеспечить потребности в транспортной доступности регионов, а также достижение основных целей развития отрасли гражданской авиации в России – одной из стратегически важных отраслей, характеризующих экономическое состояние и инвестиционную привлекательность как отдельных регионов, так и страны в целом.

В рамках рекомендаций по совершенствованию процедур реализации региональных проектов государственно-частного партнерства в сфере транспортной инфраструктуры предлагается создание внутри региональных министерств транспорта (или органов, выполняющих их роль, например департаментов транспорта и дорожного хозяйства) в качестве подведомственной организации центров ГЧП. Это позволит разработать методическую базу и усовершенствовать механизм ГЧП именно в транспортной сфере, учитывая специфические черты проектов. Региональное министерство транс-

порта может максимально уйти от функций, связанных с сопровождением проектов, передав их центру, а за собой оставить функцию контроля. Одним из ключевых направлений деятельности центра ГЧП при министерстве транспорта может стать оценка рисков инициируемых проектов государственно-частного партнерства [11; 12]. Для этого предлагается применение как количественных, так и качественных методов.

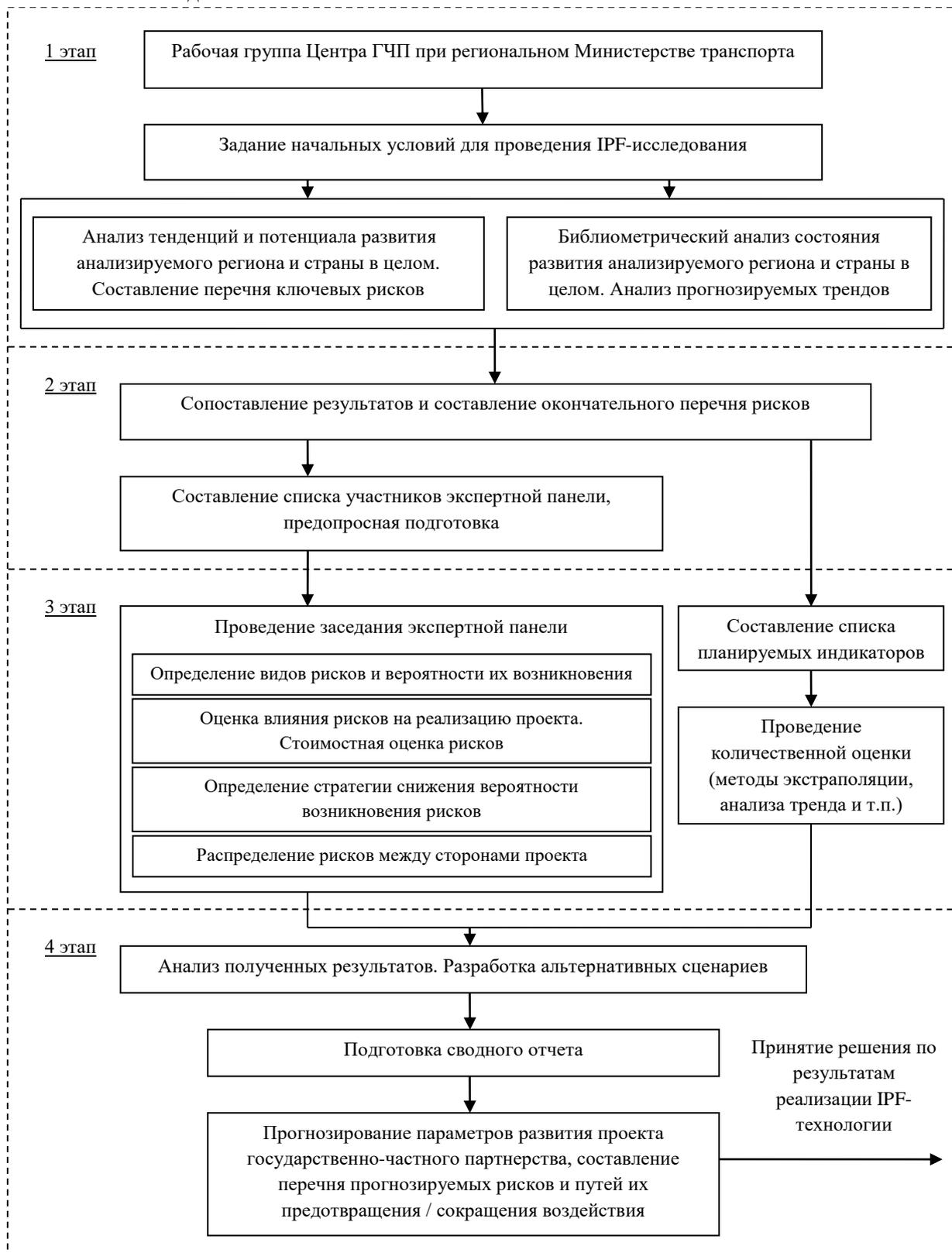


Рисунок 2 – Этапы применения IPF-технологии для оценки рисков проектов ГЧП
Figure 2 – Stages of IPF-technology application for risk assessment of PPP projects

Применение качественных методов при оценке рисков дает возможность определить виды рисков, присущие планируемому проекту ГЧП, выявить факторы и причины их возникновения, описать все возможные последствия возникновения таких рисков и дать им стоимостную оценку, предложить мероприятия по минимизации рисков или компенсации потерь от их возникновения [13; 14].

Видится перспективным в целях проведения качественной оценки применение IPF-технологии.

IPF-технология – технология долгосрочного прогнозирования крупномасштабных процессов – как отраслевых, так и корпоративных, основанная на интеграции методологий индикативного планирования и форсайта, обеспечивающая обработку коллективных экспертных оценок, получаемых от различных слоев общества (ученых, представителей власти, крупных предприятий, бизнеса, общественности, готовых активно содействовать реализации формируемого прогноза) и способствующая формированию совокупности плановых индикаторов.

На основе мирового и отечественного опыта проведения форсайт-исследований можно предложить использование методов экспертного предвидения в рамках оценки рисков проектов государственно-частного партнерства. Полное IPF-исследование предполагается проводить в четыре этапа (рисунок 2) [15].

В итоге получаем разработанную стратегию снижения вероятности возникновения рисков путем дальнейшего возможного изменения условий соглашения, или осуществления страхования рисков. Применение данного инструментария возможно на любом из этапов реализации соглашения: от стадии его подписания до осуществления строительства и эксплуатации объектов. При этом оцениваются сопутствующие издержки и экономическая целесообразность снижения вероятности возникновения того или иного риска.

Таким образом, в условиях непостоянства внешней среды реализация предложенной схемы обеспечивает сторонам соглашения возможность планомерно осуществлять мероприятия по выявлению рисков, определению оптимальных способов реагирования на возникновение рисковых событий и своевременному принятию мер по их устранению.

Заключение

В современных условиях недостаточного финансирования реконструкции, модернизации, строительства общественно значимой инфраструктуры, а также не всегда эффективного управления выделяемыми государственными ресурсами возникает необходимость в негосударственных источниках финансирования и использовании управленческого опыта предпринимательских структур.

Механизм государственно-частного партнерства в данных условиях дает возможность государственным органам реализовывать общественно значимые проекты. При этом за счет факторов высокой предпринимательской квалификации частной стороны, ее прямой заинтересованности в прибыльности проектов, а также в ряде случаев гарантии от государства получения определенного уровня дохода повышается эффективность реализации проектов.

Библиографический список

1. Литвяков С.С. Развитие инструментов финансирования проектов ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4. С. 101–108. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21008443>.
2. Шведкова Т.Ю. Теоретические подходы развития государственно-частного партнерства в РФ // Фундаментальные исследования. 2015. № 9–2. С. 394–398. URL: <http://www.fundamental-research.ru/pdf/2015/9-2/39114.pdf>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24147816>.
3. Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. Спец. издание к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015». URL: https://minek.rk.gov.ru/file/File/minek/2017/fin/metod_rek/11-zak_goschastn_partn.pdf.
4. Пурлик В.М. Управление операционной и стратегической эффективностью бизнеса: монография. Москва: Юрайт, 2020. 207 с.

5. Smirnov E.B., Petrov A.A., Jastrebov O. Saint Petersburg ring road: lessons for public-private partnerships in Russia // *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Civil Engineering*. 2015. Vol. 168, № 5, P. 39–48. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24033125>.
6. Немчинов О.А. Совершенствование государственного управления проектами государственно-частного партнерства (на примере развития аэропортовой инфраструктуры) // *Транспортный бизнес и логистика: актуальные аспекты развития: сборник тезисов II Всероссийской научно-практической конференции (15–17 февраля 2021 г.)*. Самара: Издательство Самарского университета, 2021. С. 36–38.
7. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти (перевод с англ.). Washington DC: WorldBank, 2010. 165 p. URL: http://www.fa.ru/org/chair/gchp/Documents/biblio/Делмон%20public_private_partner.pdf.
8. Еремин В.Л., Крамаренко А.В. Концессионный механизм как эффективное средство модернизации аэропортовой инфраструктуры // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2010. № 4. С. 106–116. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=15582293>.
9. Doramas J.-C. *Aviation Investment: Economic Appraisal for Airports, Air Traffic Management, Airlines and Aeronautics*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2014. 259 p. URL: <https://ru.scribd.com/document/435590177/Aviation-Investment-Economic-Appraisal-for-Airports-Air-Traffic-Management-Airlines-and-Aeronautics>.
10. Graham A., Morrell P. *Airport Finance and Investment in the Global Economy*. London: Routledge. Taylor & Francis Group, 2016. 283 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.4324/9781315566498>.
11. Cruz C., Marques R. *Infrastructure public private partnerships: decision, management and development*. Berlin Heidelberg, DU: Springer-Verlag, 2013. 257 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-36910-0>.
12. Van Ham H., Koppenjan J. *Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development* // *Public management review*. 2001. Vol. 3, no. 4. P. 593–616. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14616670110070622>.
13. Irwin T., Mokdad T. *Managing contingent liabilities in public-private partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*. Washington DC: World Bank, 2010, 75 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23187>.
14. National Treasury Republic of South Africa PPP Unit «Public-Private Partnership Manual». URL: <https://www.gtac.gov.za/Publications/1160-PPP%20Manual.pdf>.
15. Немчинов О.А., Хайтбаев В.А. Форсайт, индикативное планирование и логистика как направления повышения эффективности экономической деятельности предприятий: монография. Самара: СамГУПС, 2015. 157 с. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27213614>.

References

1. Litvyakov S.S. Development of instruments of the PPP projects financing in the sphere of transport infrastructure in Russia. *Financial Journal*, 2013, no. 4, pp. 101–108. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21008443>. (In Russ.)
2. Shvedkova T.Y. Theoretical approaches of development of public-private partnership in the Russian Federation. *Fundamental research*, 2015, no. 9–2, pp. 394–398. Available at: <http://www.fundamental-research.ru/pdf/2015/9-2/39114.pdf>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24147816>. (In Russ.)
3. *The Law on Public-Private Partnership: a guide to application*. Special edition for the International Investment Forum «Sochi-2015». Available at: https://minek.rk.gov.ru/file/File/minek/2017/fin/metod_rek/11-zak_goschastn_partn.pdf. (In Russ.)
4. Purlik V.M. *Management of operational and strategic efficiency of business: monograph*. Moscow: Yurait, 2020, 207 p. (In Russ.)
5. Smirnov E.B., Petrov A.A., Jastrebov O. Saint Petersburg ring road: lessons for public-private partnerships in Russia. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Civil Engineering*, 2015, vol. 168, no. 5, pp. 39–48. DOI: <http://doi.org/10.1680/cien.14.00038>.
6. Nemchinov O.A. Improvement of state management of public-private partnership projects (on the example of airport infrastructure development). In: *Transport business and logistics: actual aspects of development*:

collection of theses of the II All-Russian research and practical conference. Samara: Izdatel'stvo Samarskogo universiteta, 2021, pp. 36–38. (In Russ.)

7. Delmon D. Public-private partnership in infrastructure. Practical guide for public authorities (translated from English). Washington DC: World Bank, 2010, 165 p. Available at: http://www.fa.ru/org/chair/gchp/Documents/biblio/Делмон%20public_private_partner.pdf. (In Russ.)

8. Eremin V.L., Kramarenko A.V. Concessional mechanism as an efficient instrument of airport's infrastructure upgrade. *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*, 2010, no. 4, pp. 106–116. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=15582293>. (In Russ.)

9. Doramas J.-C. Aviation Investment: Economic Appraisal for Airports, Air Traffic Management, Airlines and Aeronautics. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2014, 259 p. Available at: <https://ru.scribd.com/document/435590177/Aviation-Investment-Economic-Appraisal-for-Airports-Air-Traffic-Management-Airlines-and-Aeronautics>.

10. Graham A., Morrell P. Airport Finance and Investment in the Global Economy. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, 283 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.4324/9781315566498>.

11. Cruz C., Marques R. Infrastructure public private partnerships: decision, management and development. Berlin Heidelberg, DU: Springer-Verlag, 2013, 257 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-36910-0>.

12. Van Ham H., Koppenjan J. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. *Public management review*, 2001, vol. 3, no. 4, pp. 593–616. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14616670110070622>.

13. Irwin T., Mokdad T. Managing contingent liabilities in public-private partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa. Washington DC: World Bank, 2010, 75 p. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23187>.

14. National Treasury Republic of South Africa PPP Unit «Public-Private Partnership Manual». Available at: <https://www.gtac.gov.za/Publications/1160-PPP%20Manual.pdf>.

15. Nemchinov O.A., Khaytbaev V.A. Foresight, indicative planning and logistics as directions for improving the efficiency of economic activity of enterprises: monograph. Samara: SamGUPS, 2015, 157 p. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27213614>. (In Russ.)