ISSN 2311-8733 (Online)
ISSN 2073-1477 (Print)

Устойчивое развитие регионов

СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫМ ПАРТНЕРСТВОМ: ФОРМИРОВАНИЕ ПОРТФЕЛЯ ПРОЕКТОВ

Екатерина Павловна ЕСЕВА[a]•, Людмила Игоревна БУШУЕВА[b]

[a] аспирантка кафедры менеджмента и маркетинга,
Сыктывкарский государственный университет им. П. Сорокина,
Сыктывкар, Российская Федерация
esbka@bk.ru

[b] доктор экономических наук, профессор, директор института менеджмента и предпринимательства,
Сыктывкарский государственный университет им. П. Сорокина,
Сыктывкар, Российская Федерация
bouchoueva@rambler.ru

• Ответственный автор

История статьи:
Принята 06.10.2015
Принята в доработанном виде 08.11.2015
Одобрена 30.11.2015

УДК 332.143
JEL: M38, R58

Ключевые слова:
государственно-частное партнерство, управление, портфель проектов, регион, система приоритетов, механизм отбора

Аннотация
Предмет. Статья посвящена формированию портфеля проектов в системе регионального управления государственно-частным партнерством.
Цели. Разработать предложения по формированию портфеля проектов в системе регионального управления государственно-частным партнерством.
Методология. Использованы матричный анализ и статистические данные.
Результаты. Разработан механизм отбора проектов государственно-частного партнерства и формирования регионального портфеля.
Выводы. Сделан вывод о том, что предложенный механизм отбора проектов государственно-частного партнерства будет способствовать сбалансированному развитию региона.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

В сложившихся условиях дефицита бюджетных ресурсов стало востребованным государственно-частное партнерство (ГЧП), которое способствует опережающему развитию социальной и транспортной инфраструктуры и обеспечению потребностей населения социально значимыми объектами.

Исследованию ГЧП, его возможностей и результатов, а также проблем посвящены работы многих российских и зарубежных исследователей [1–13]. При качественном планировании и структурировании ГЧП государство может реализовать свои интересы в области роста объемов и улучшения качества инфраструктуры и предоставляемых населению и экономическим агентам услуг социально ориентированных отраслей, а также свои непосредственные функции, связанные с контролем и регулированием предпринимательской деятельности в социальной сфере [14]. Дополнительным стимулом является возможность влияния на инвестиционную активность в регионе, которая в настоящее время в большинстве субъектов имеет отрицательную динамику. В связи с этим следует отметить целый комплекс проблем, к которым относятся падение реального сектора экономики, а также снижение уровня и качества жизни населения с точки зрения доходов и возможностей потребления, развития социальной сферы[1].

Приведенные проблемы свидетельствуют о том, что ГЧП стало более привлекательным для государства. Данный инструмент предполагает организацию публично-частной кооперационной цепочки по созданию добавленной стоимости. При этом каждый из партнеров возлагает на себя те функции, которые он может реализовать с большей эффективностью [15]. ГЧП способствует снижению нагрузки на бюджет страны, позволяя направить высвободившиеся финансовые ресурсы на другие цели, а также доступности и повышению качества социальных услуг, созданию новых рабочих мест [16], что оказывает значительное влияние на социально-экономическую стабильность.

Вместе с тем сложившаяся практика ГЧП в регионах свидетельствует о недостаточном использовании всех возможных преимуществ данного инструмента. Зачастую ГЧП используется

[1] *Алпацкая Е.Г.* Инвестиционная деятельность: институциональный аспект // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 14. С. 82–89.

для получения рассрочки платежа, что приводит к удорожанию объекта. Злоупотребления подобного рода обусловлены пробелами в государственном планировании и управлении в сфере ГЧП, низкой эффективностью системы управления.

Для сбалансированного развития территории (региона) необходимо создание эффективной системы управления не только отдельными проектами, но и портфелем проектов для распределения ограниченных ресурсов с учетом значимости.

С принятием Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон «О государственно-частном партнерстве») в России законодательно утверждена система управления проектами ГЧП. Закон «О государственно-частном партнерстве» регламентирует все стадии прохождения проекта ГЧП от инициирования органом власти до окончания срока действия соглашения [17].

Однако система управления портфелем региональных проектов ГЧП Законом «О государственно-частном партнерстве» не предусмотрена, что свидетельствует о возможности некачественного управления отдельными проектами ГЧП.

Система портфельного управления с точки зрения корпоративного менеджмента включает 3 группы процессов:

- по формированию и выравниванию;
- по мониторингу и контролю;
- по сопровождению и развитию [18].

Данные группы актуальны и при управлении портфелем социально значимых проектов ГЧП. Однако до настоящего времени этот вопрос оставался без внимания экспертов. Несмотря на это, отдельные группы процессов системы портфельного управления ГЧП в некоторых субъектах сформированы.

Так, процессы по мониторингу и контролю на уровне региона предполагают законодательное закрепление и проведение соответствующих мероприятий по исполнению бюджетов, заключенных соглашений о ГЧП (концессионных соглашений) и по реализации проектов. Например, в Республике Коми предусмотрен ежегодный мониторинг реализации проектов, включенных в перечень проектов ГЧП. Для этого предусмотрены предоставление обновленных сведений в уполномоченный орган, а также мониторинг заключенных соглашений. Правительство Республики Коми формирует соответствующие материалов и предоставляет их в Государственный совет Республики Коми.

Группа процессов по сопровождению и развитию предполагает рассмотрение проблемных вопросов коллегиальными органами управления. В Республике Коми коллегиальным органом является рабочая группа по вопросам развития механизмов государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов. Ее руководителем является заместитель председателя правительства региона, курирующий вопросы ГЧП, что гарантирует возможность оперативного принятия решений. Кроме того, рассматриваемая группа процессов предполагает внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты в сфере ГЧП с учетом сложившегося опыта в целях совершенствования системы управления и избежания повторения ошибок в дальнейшей практике.

Группа процессов по формированию и выравниванию требует доработки. В ряде субъектов имеется возможность формирования реестров планируемых проектов ГЧП путем отбора предложений органов власти отраслевой компетенции. Например, в Республике Коми инструментом планирования в сфере ГЧП, который отражает портфель таких проектов региона, является Перечень проектов ГЧП в Республике Коми.

Аналогичные портфели формируются в Воронежской, Нижегородской областях. Но в ряде регионов плановый портфель отсутствует (Ямало-Ненецкий автономный округ, Санкт-Петербург, Новосибирская область), что свидетельствует о неопределенности перспектив для потенциальных частных партнеров.

Таким образом, для формирования эффективной системы управления портфелем региональных проектов ГЧП необходима доработка процессов отбора и ранжирования проектов с точки зрения значимости для их дальнейшей реализации с использованием данного инструмента.

С точки зрения корпоративного управления проекты формируются в портфели для достижения стратегических целей компании [19]. Аналогичный постулат актуален и для управления портфелями региональных проектов ГЧП.

Государственно-частное партнерство является одним из инструментов исполнения государством своих функций. При этом стратегическая цель государства и всех реализуемых государством проектов (включая ГЧП-проекты) – это обеспечение устойчивого развития, предполагающего достижение высокого качества жизни населения[2], в том числе создание и функционирование объектов инфраструктуры, предоставление социальных услуг, развитие транспорта как обеспечивающей системы для развития территории.

Следует отметить, что в рамках процессов отбора и ранжирования проектов ГЧП необходимо выделять приоритеты, которые будут способствовать достижению стратегической цели при максимально эффективном использовании имеющихся у государства (региона) ресурсов (включая трудовые, финансовые, а также затраты времени). Исследователи утверждают, что подготовка проектов ГЧП и проведение конкурсных процедур требуют значительных финансовых и временных затрат в Великобритании (около 2–3 лет), в России на это уходит 3–5 лет[3].

Для достижения стратегической цели необходимо первоочередное решение наиболее острых вопросов, стоящих перед регионом в сложившихся экономических и социальных условиях. Особенно актуальны процессы ранжирования для проектов ГЧП, требующих привлечения бюджетного софинансирования на стадии инвестирования или возмещения понесенных частным партнером затрат в период эксплуатации (когда проект не окупается или неэффективен для частного партнера).

Для ранжирования регионального портфеля ГЧП и выстраивания системы приоритетов необходима разработка системы оценки, которая позволила бы определить значимость каждого проекта на условиях ГЧП.

Первым этапом такой системы должно стать определение приоритетности каждого проекта для региона. Для этого необходимо выявить наиболее значимые проекты в социальной сфере и в области развития инфраструктуры для конкретного региона в текущий период времени, то есть сферы деятельности, которые наиболее остро нуждаются в развитии и совершенствовании. При этом трудно выделить наиболее и наименее значимые социальные проекты и услуги, но можно определить, какими объектами и услугами тот или иной регион обеспечен в большей или меньшей степени, что позволяет выстроить систему приоритетов.

Для определения отраслей, требующих первоочередного внимания государства, необходимо рассмотреть показатели обеспеченности необходимой инфраструктурой и услугами. В соответствии с мировой практикой ГЧП, с принятой в России классификацией государственных полномочий, а также законодательством о ГЧП[4], для определения отраслей, требующих наибольшего внимания, следует выделить направления, к которым относятся:

- образование (дошкольное, общее и среднее профессиональное);
- здравоохранение;
- культура;
- физическая культура и спорт;
- социальное обслуживание населения;
- тепло-, водоснабжение и водоотведение;
- управление отходами[5];
- дорожное хозяйство;
- объекты воздушного транспорта;
- объекты водного транспорта;
- объекты трубопроводного транспорта;
- электроэнергетика.

Для определения сфер, требующих наибольшего внимания властей отдельно взятого региона, необходимо оценить положение региона по данным направлениям. С этой целью авторами предложены отраслевые интегральные индексы обеспеченности населения инфраструктурой и услугами соответствующих отраслей. Базой сравнения являются средние показатели обеспеченности инфраструктурой и услугами отраслей по России. Был сформирован следующий

[2] URL: http://uecs.mcnip.ru

[3] URL: http://rg.ru/2013/10/01/gchp2.html

[4] С учетом положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015).

[5] Рассматривается вопрос о передаче полномочий по управлению отходами на уровень субъектов Российской Федерации и на уровень региона с учетом большей эффективности.

набор базовых показателей для определения интегральных индексов обеспеченности (ИИО) по отраслям:

- образование (дошкольное, общее и среднее профессиональное): охват детей дошкольными образовательными организациями; численность воспитанников на 100 мест в дошкольных образовательных организациях; удельный вес учащихся, занимающихся в первую смену (без вечерних (сменных) общеобразовательных организаций); доля безработных со средним профессиональным и начальным профессиональным образованием в общей численности безработных;
- здравоохранение: число больничных коек; мощность врачебных амбулаторно-поликлинических организаций, посещений в смену; обеспеченность местами в дневных стационарах на 10 000 чел.; среднее число посещений лечебно-профилактического учреждения на 1 жителя;
- культура: численность зрителей театров; число посещений музеев; библиотечный фонд;
- физическая культура и спорт: уровень обеспеченности населения плоскостными спортивными учреждениями, спортивными залами, спортивными сооружениями, исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов (с 2012 г.) на 10 000 чел.; доля граждан 6–15 лет, занимающихся в специализированных спортивных учреждениях для детей (с 2012 г.);
- социальное обслуживание населения: площадь спален в расчете на одно койко-место в стационарных учреждениях социального обслуживания; число фактически развернутых коек в стационарных учреждениях социального обслуживания от численности граждан пожилого возраста и инвалидов по списку в стационарных учреждениях социального обслуживания;
- тепло-, водоснабжение и водоотведение: доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства; удельный вес расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах домашних хозяйств; доля проб воды, соответствующих стандартам качества (с 2011 г.);
- управление отходами: доля использованных и обезвреженных отходов в общем объеме образовавшихся отходов в процессе производства и потребления; интенсивность образования отходов на единицу ВРП (с 2011 г.);
- дорожное хозяйство: доля автомобильных дорог общего пользования, отвечающих нормативным требованиям на конец года регионального или межмуниципального значения; число ДТП на 100 000 чел.;
- инфраструктура воздушного транспорта: уровень износа основных фондов; рентабельность (убыточность) деятельности терминалов (аэропортов и т.п.), управления аэропортами на конец года;
- инфраструктура водного транспорта: уровень износа основных фондов; рентабельность (убыточность) транспорта;
- трубопроводный транспорт: уровень износа основных фондов; рентабельность (убыточность) деятельности по производству и распределению газообразного топлива;
- электроэнергетика: динамика потребления электроэнергии, рентабельность (убыточность) деятельности в сфере производства, передачи и распределения электроэнергии.

Указанные показатели обеспеченности взяты из данных официальной статистики (Росстат, отраслевые органы власти). По ряду отраслей оценка проведена на основании опосредованных показателей, позволяющих судить об уровне развития сферы в целом, а не непосредственно о составляющей, предусматривающей качество инфраструктуры, за которую ответственно государство (регион).

Например, по транспорту оценка проводилась на основании показателя уровня износа основных фондов, характеризующих ситуацию в сфере в целом, из-за отсутствия соответствующего статистического показателя для сравнения регионов по ситуации в развитии отдельных видов транспорта (в том числе авиационного, водного, трубопроводного). Таким образом, рассматриваемые показатели имеют погрешность в оценке отдельных сфер транспорта.

В некоторых сферах погрешность в оценке развития также обусловлена сложностью регулирования и выстроенных взаимоотношений с точки зрения возможности влияния со стороны региона.

Например, в авиационном транспорте полномочия государства ограничиваются развитием

аэропортовой инфраструктуры, при этом перевозка грузов и пассажиров, содержание соответствующего транспорта – это функции частных авиаперевозчиков. В сфере водного транспорта порты и суда могут быть и государственными, и частными. В случае отсутствия таких услуг обеспечение населения соответствующим видом транспорта ведет государство. В данные статистического обследования по транспорту включены все крупные коммерческие организации, зарегистрированные в соответствующем регионе России, в том числе данные по частным компаниям, в хозяйственную деятельность которых государство вмешиваться не может.

Деятельность в сфере авиатранспорта ведется как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов. Аэропорты ряда регионов России являются федеральной собственностью.

В сфере водного транспорта соответствующую деятельность может вести как Федерация, так и субъект (муниципальное образование).

В сфере трубопроводного транспорта общие показатели по транспорту (по основным фондам) содержат как коммерческие виды деятельности (в части транспортировки по магистральным трубопроводам), так и некоммерческие (в части доведения соответствующих благ до населения (газопроводы-отводы). С точки зрения региона управление данной сферой в первую очередь касается обеспечения потребностей населения и создание необходимой инфраструктуры.

Электроэнергетика относится к монополистическим сферам, поэтому тарифы для региональных компаний регулируются на федеральном уровне, а контроль, утверждение и мониторинг инвестиционных программ – на уровне субъектов, что приводит к их ограничению в управлении данной сферой.

В тепло-, водоснабжении и водоотведении к региональным полномочиям относятся утверждение и мониторинг реализации инвестиционных программ региональных предприятий, а также контроль за развитием данной сферы. При этом полномочия по обеспечению населения соответствующими услугами относятся к муниципальному уровню. Таким образом, предприятия тепло-, водоснабжения и водоотведения в основном являются муниципальными или частными с большой долей участия муниципалитета, что ограничивает возможности региона в развитии данной сферы. Вместе с тем тарифы полностью регулируются на федеральном уровне, что также ограничивает круг возможных механизмов управления данной сферой на уровне субъекта.

В связи с этим для определения сфер, требующих наибольшего внимания с точки зрения региона, необходимо формирование статистических показателей по отдельным видам транспорта, с уточнением формы собственности. В отдельных случаях формирование таких показателей происходит на уровне подотраслей (например, показатели по аэропортовой инфраструктуре в сфере авиационного транспорта).

При этом не исключен риск отклонения оценки от реально сложившейся ситуации с точки зрения значимости развития отраслей, за которые ответственен частный сектор и непосредственное влияние на которые со стороны государства невозможно. Также возможны искажения результатов из-за взаимовлияния показателей различных сфер на общую оценку и воздействия на развитие соответствующей сферы не только субъекта, но и Федерации или муниципалитетов.

Алгоритм расчета ИИО в рассматриваемых сферах представлен на рис. 1.

Для определения ИИО в первую очередь необходимо выявить уровень базовых показателей по каждой сфере в рассматриваемом регионе, регионе, выбранном в качестве базы для сравнения, а также минимальные и максимальные значения по выбранному перечню территорий. В настоящем исследовании были рассмотрены показатели Республики Коми и России. В перечень рассматриваемых территорий включены субъекты Российской Федерации. Значения базовых показателей сформированы Росстатом и отраслевыми органами власти и ведомствами.

Прежде всего были рассчитаны частные индексы базовых показателей путем деления разницы фактически достигнутого значения базового показателя на соответствующих территориях (Республика Коми и РФ) и минимального значения соответствующего показателя по рассматриваемой группе (по субъектам России) на разницу максимального и минимального значений показателя по рассматриваемой группе. Если базовый показатель оказывает отрицательное влияние на развитие сферы (например, в сфере транспорта таким показателем является уровень износа основных фондов), то частный индекс на основании такого базового показателя рассчитывался путем вычитания соответствующего частного из единицы. ИИО рассчитаны путем определения среднего

арифметического из частных индексов по отрасли. Таким образом, был проведен расчет ИИО услугами и инфраструктурой отдельных отраслей, позволяющих сравнить положение рассматриваемого региона (Республики Коми) с базой сравнения (со среднероссийским уровнем). На основе данного механизма авторами были рассчитаны интегральные индексы по всем указанным сферам (табл. 1).

По мнению авторов, наибольшее внимание в Республике Коми следует уделить развитию сфер электроэнергетики, тепло-, водоснабжения и водоотведения, по которым республика значительно отстает от среднего уровня по стране, и, более того, наблюдается отрицательная (в электроэнергетике) и нестабильная (в тепло-, водоснабжении и водоотведении) динамика. Также выявлены проблемные сферы – это управление воздушным, водным и трубопроводным транспортом, показатели развития которых ниже среднероссийского уровня и имеют отрицательную (в воздушном транспорте) и неоднозначную динамику (в водном и трубопроводном транспорте). Чтобы получить комплексную первичную оценку целесообразности реализации проекта, необходимо оценить значимость указанных сфер с точки зрения наибольших потребностей в их развитии, присвоив баллы в соответствии с критериями из табл. 2. Так была сформирована система актуальности реализации социально значимых проектов по отраслям. Данная система для Республики Коми представлена в табл. 3.

На основе полученной оценки можно выстроить градацию сфер деятельности, требующих повышенного внимания в текущем периоде. Для Республики Коми это электроэнергетика, тепло-, водоснабжение и водоотведение, водный, воздушный и трубопроводный транспорт (табл. 3).

Вместе с тем общие показатели в той или иной сфере не отражают ситуацию внутри нее, как в подотраслях (в здравоохранении подотрасли сформированы с учетом различных видов болезней, категорий обслуживаемого населения; в образовании существует дошкольное, общее и профессиональное образование и т.д.). В связи с этим общая ситуация в отрасли может скрывать отдельные проблемы в указанных подотраслях.

Таким образом, вторая часть оценки приоритетности проекта для региона должна включать оценку приоритетов внутри каждой отрасли и может быть выстроена на основе стандартов обеспеченности соответствующими услугами. Такие стандарты определяются путем установления отдельных показателей развития, в частности в рамках поручений и программных документов федерального и регионального уровня. В табл. 4 представлена градация для оценки значимости проектов с точки зрения влияния на установленные стандарты качества услуг и инфраструктуры соответствующих отраслей в целях комплексной первичной оценки приоритетности реализации проекта.

Такая градация балльной оценки использована в связи с тем, что на федеральном уровне установлены минимальные показатели стандартов качества жизни, призванные унифицировать основные показатели социальной сферы на всей территории страны в целях обеспечения для населения общих, одинаково комфортных минимальных условий качества жизни. Поэтому достижение минимально требуемых стандартов – это приоритет для региона. На уровне отдельных субъектов эти стандарты могут быть выше.

Следующий этап оценки приоритетности того или иного проекта для региона – оценка его эффективности.

На этапе первичной оценки для определения приоритетов проекты не структурированы, юридической и финансовой модели реализации их нет. Таким образом, выявить бюджетную эффективность проекта невозможно. Но можно оценить социальную эффективность проекта путем определения влияния его реализации на достижение отдельных социальных показателей, которые могут быть установлены поручениями и нормативными документами.

Представленный в табл. 5 подход к оценке проектов позволяет учесть комплексность решаемых задач в рамках одного проекта и сэкономить время, затраты труда, финансовые и иные ресурсы. Такой подход способствует повышению эффективности деятельности государства при реализации своих полномочий.

Примером могут служить два учреждения здравоохранения – обычная больница с оказанием медицинских услуг различной направленности и медицинский центр, на базе которого могут оказываться не только медицинские услуги, но и создана научная лаборатория по изучению заболеваний, проводится обучение (практика) студентов, имеются курсы повышения квалификации. В первом учреждении здравоохранения реализация проекта направлена на решение задач в сфере организации оказания

медицинской помощи гражданам, а во втором учреждении, помимо этих задач, решаются вопросы обучения и повышения квалификации медицинского персонала региона. Соответственно, проект (второе учреждение здравоохранения), по мнению авторов, комплексно решающий ряд стоящих перед государством задач, позволяет получить большую отдачу от вложенных в его реализацию средств.

Для итоговой градации проектов с учетом их приоритетности необходимо вывести общий балл для проекта по всем 3 критериям оценки. Для этого можно воспользоваться следующей формулой:

$$П = 0{,}3 \cdot ОП + 0{,}3 \cdot СТ + 0{,}4 \cdot СЭ,$$

где $П$ – показатель приоритетности проекта для региона;

$ОП$ – показатель отраслевого приоритета по 10-балльной шкале, определенный на основе значений ИИО по отраслям;

$СТ$ – показатель оценки по 10-балльной шкале влияния реализации проекта на установленные стандарты;

$СЭ$ – показатель оценки по 10-балльной шкале социальной эффективности проекта.

На основании приведенной системы оценки приоритетности проекта возможно сформировать перечень проектов с учетом их градации от наиболее значимых к наименее значимым для конкретного региона в соответствующий период времени. При этом отнесение проекта к невысокой значимости с учетом результатов проведенной оценки на основе методики не означает отказ от его реализации, а свидетельствует о том, что при наличии проектов более высокой значимости структурирование и реализация рассматриваемого (отнесенного к более низкой значимости) проекта может быть отложена на более поздний период.

Следует отметить, что при построении механизма отбора проектов ГЧП в рамках выстраивания системы приоритетов в портфеле соответствующих проектов значимым параметром является распределение рисков между публичным и частным партнером. Для определения таких рисков необходимо оценить каждый из проектов портфеля и выявить следующие видов рисков:

- законодательный, политический, технические риски проектирования;
- технические риски строительства или реконструкции;
- экономический риск (общие экономические процессы в экономике, в том числе динамика инфляции, процентных ставок и пр.);
- коммерческий риск (вопросы сбыта продукции и услуг, создаваемых в рамках проектов ГЧП);
- финансовый риск (привлечение финансирования на реализацию конкретного проекта);
- риск, связанный с оперативным управлением (высокая стоимость управления, дороговизна действий по поддержанию объекта);
- риск неадекватного планирования, форс-мажоры [20].

Перечисленные группы рисков являются основными при реализации проектов ГЧП и охватывают все стадии их реализации. Оценку рисков предложено производить следующим путем:

- если ответственность за риск несет публичный партнер (регион), ему присваивается значение –1;
- если ответственность за риск несет частный партнер, ему присваивается значение +1;
- если ответственность за риск распределяется между публичным и частным партнерами, то показателю присваивается значение 0.

Интегральный риск определяется путем суммирования значений по отдельным рискам.

Кроме того, с учетом сложившегося опыта, сложности и значительных временных затрат на структурирование проектов ГЧП важным критерием при выборе данного инструмента для его реализации является масштаб (требуемые затраты на его реализацию). В частности, средняя стоимость проектов ГЧП регионального уровня в России составляет 6,36 млрд руб., средний срок подготовки проекта – от 3 до 5 лет. Таким образом, эффективность ГЧП выше для более масштабных проектов благодаря сокращению транзакционных издержек на единицу затрат.

Для принятия решения о целесообразности включения проекта в портфель региональных проектов ГЧП целесообразно использовать матричный анализ на основании трех представленных составляющих механизма отбора. Приоритетность проектов для региона, интегральный риск и масштабность представлены на рис. 2. Следует отметить, что ГЧП более эффективно для масштабных проектов. Матрицу приоритетности проектов для региона можно

разделить на квадранты. Проекты, расположенные в 1 и 2 квадрантах матрицы, имеют достаточно равное распределение рисков по проекту между публичным и частным партнером. Проекты в этих квадрантах являются наиболее подходящими для реализации на условиях ГЧП, так как они имеют больший масштаб. При этом с точки зрения распределения проектов во времени наиболее высоким рангом будут обладать проекты, располагающиеся в 1 квадранте. Это значит, что при ограниченности ресурсов на реализацию данных проектов следует обратить внимание в первую очередь.

Предложенный пример позволяет сделать вывод о том, что подходящим для реализации на условиях ГЧП является проект по строительству автодороги. Проект по строительству хирургического корпуса может быть реализован на условиях ГЧП при наличии доступных ресурсов или в более поздний период (плановый или долгосрочный). Кроме того, два относительно небольших по масштабу проекта (по строительству зданий для социально-реабилитационного центра и центра социальной защиты) также требуют доработки. Их реализация на условиях ГЧП может быть неэффективна в связи с незначительной стоимостью. В этом случае целесообразно проведение дополнительной оценки путем сравнения ГЧП и иных инструментов реализации региональных проектов (в том числе государственный заказ, приобретение имущества с рассрочкой платежа).

Проекты, расположенные в 3 и 4 квадрантах, также имеют высокую значимость с точки зрения приоритетов региона, следовательно, реализовать их необходимо в текущем году или в плановом периоде. Однако предложенная структура обязательств по проектам в этих квадрантах имеет значительный перекос в пользу одной из сторон. Поэтому целесообразно рассмотреть возможность реализации таких проектов путем использования иных механизмов, что особенно актуально, если они имеют незначительный масштаб. При отсутствии такой возможности необходимо пересмотреть структуру распределения обязательств между сторонами.

Проекты в квадрантах 5 и 6 требуют доработки. Их реализация возможна в более поздний период (плановый или долгосрочный) в связи с низкой приоритетностью для региона. Кроме того, если проект масштабен, целесообразно пересмотреть структуру обязательств для обоснования использования ГЧП. Если проект незначителен с точки зрения масштаба, то необходимо рассмотреть иные возможные инструменты его реализации.

Например, реализация проекта по созданию диализного центра на условиях ГЧП может быть неэффективна в связи с перекосом рисков в пользу частного партнера. Кроме того, проект имеет более низкий приоритет с позиции значимости для региона по сравнению с проектом по строительству и реконструкции автодороги и строительству хирургического корпуса. Таким образом, по данному проекту целесообразно провести дополнительную оценку, в том числе с учетом подтверждения эффективности выбранной модели реализации проекта.

При этом предложенный механизм отбора проектов для формирования портфеля проектов ГЧП региона можно использовать после подтверждения того, что объект проекта, состав имущества объекта соглашения и состав работ по проекту соответствуют законодательству в сфере ГЧП (концессии).

Представленная матричная модель позволяет оценить портфель предложений по реализации проектов на условиях ГЧП и принять решение по составу портфеля региональных проектов ГЧП и их распределению во времени.

Предложенный механизм отбора проектов ГЧП может быть полезен органам власти, уполномоченным по формированию и реализации политики в сфере ГЧП, так как он позволяет организовать эффективную работу по отбору и ранжированию проектов ГЧП на уровне региона и способствует его сбалансированному развитию.

Таблица 1

Интегральный индекс обеспеченности услугами и инфраструктурой в 2009–2013 гг.

Сфера экономики	Республика Коми				
	2009	2010	2011	2012	2013
Образование	0,7	0,68	0,7	0,66	0,63
Здравоохранение	0,66	0,61	0,62	0,63	0,64
Культура	0,23	0,29	0,27	0,27	0,27
Физкультура и спорт (в 2012 г. расчет проведен с учетом дополнительно введенного показателя)	0,48	0,46	0,48	0,38	–
Социальное обслуживание населения	0,55	0,67	0,69	–	–
Тепло-, водоснабжение и водоотведение (с 2011 г. с учетом дополнительно введенного показателя)	0,46	0,27	0,4	0,29	0,42
Управление отходами (с 2011 г. с учетом дополнительно введенного показателя)	0,18	0,13	0,56	0,73	0,58
Дорожное хозяйство	0,44	0,55	0,53	0,56	0,55
Воздушный транспорт	0,56	0,57	0,51	0,45	0,45
Водный транспорт	0,57	0,46	0,59	0,48	0,6
Трубопроводный транспорт	0,44	0,42	0,39	0,39	0,55
Электроэнергетика	0,6	0,43	0,61	0,48	0,28

Продолжение таблицы 1

Сфера экономики	РФ				
	2009	2010	2011	2012	2013
Образование	0,58	0,57	0,6	0,56	0,56
Здравоохранение	0,49	0,47	0,46	0,45	0,47
Культура	0,28	0,3	0,3	0,28	0,27
Физкультура и спорт (в 2012 г. расчет проведен с учетом дополнительно введенного показателя)	0,35	0,31	0,35	0,29	–
Социальное обслуживание населения	0,61	0,71	0,74	–	–
Тепло-, водоснабжение и водоотведение (с 2011 г. с учетом дополнительно введенного показателя)	0,57	0,5	0,67	0,55	0,6
Управление отходами (с 2011 г. с учетом дополнительно введенного показателя)	0,36	0,36	0,66	0,64	0,62
Дорожное хозяйство	0,41	0,42	0,41	0,42	0,43
Воздушный транспорт	0,65	0,61	0,64	0,56	0,58
Водный транспорт	0,71	0,62	0,71	0,59	0,71
Трубопроводный транспорт	0,54	0,51	0,49	0,5	0,67
Электроэнергетика	0,58	0,45	0,64	0,62	0,46

Примечание. Базовые статистические показатели по физкультуре и спорту за 2013 г. и социальному обслуживанию населения за 2012–2013 гг. до настоящего времени не сформированы.
Источник: авторская разработка

Таблица 2

Критерии оценки показателя обеспеченности населения услугами и инфраструктурой отраслей социальной сферы, баллы

Границы критерия показателя ИИО региона	Баллы
Ниже среднероссийского показателя ИИО более чем на 0,16 п.п., а также отрицательная (неоднозначная) динамика за оцениваемый период	10
Ниже среднероссийского показателя ИИО более чем на 0,16 п.п., а также положительная динамика за оцениваемый период	9
Ниже среднероссийского показателя ИИО на 0,15–0,06 п.п., а также отрицательная (неоднозначная) динамика за оцениваемый период	8
Ниже среднероссийского показателя ИИО на 0,15–0,06 п.п., а также положительная динамика за оцениваемый период	7
На уровне среднероссийского показателя ИИО (ниже на 0,05 п.п., выше на 0,05 п.п.), а также отрицательная (неоднозначная) динамика за оцениваемый период	6
На уровне среднероссийского показателя ИИО (ниже на 0,05 п.п., выше на 0,05 п.п.), а также положительная динамика за оцениваемый период	5
Выше среднероссийского показателя ИИО на 0,06–0,15 п.п., а также отрицательная (неоднозначная) динамика за оцениваемый период	4
Выше среднероссийского показателя ИИО на 0,06–0,15 п.п., а также положительная динамика за оцениваемый период	3
Выше среднероссийского показателя ИИО более чем на 0,16 п.п., а также отрицательная (неоднозначная) динамика за оцениваемый период	2

Выше среднероссийского показателя ИИО более чем на 0,16 п.п., а также положительная динамика за оцениваемый период	1

Примечание. Границы критериев были установлены с учетом позиции экспертов, работающих с региональными проектами ГЧП.
Источник: авторская разработка

Таблица 3

Балльная оценка для выявления отраслей, требующих наибольшего внимания для Республики Коми

Область экономики	Баллы
Электроэнергетика Тепло-, водоснабжение и водоотведение	10
Инфраструктура водного транспорта Инфраструктура воздушного транспорта Инфраструктура трубопроводного транспорта	8
Управление отходами Культура	6
Социальное обслуживание населения	5
Дорожное хозяйство Физическая культура и спорт Образование	4
Здравоохранение	2

Источник: авторская разработка

Таблица 4

Балльная оценка влияния реализации проекта на установленные стандарты качества услуг и инфраструктуры соответствующих отраслей

Проекты, влияющие на достижение показателей, установленных одним или несколькими перечисленными документами	Баллы
Поручения Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, нормативные правовые акты Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также стратегические и программные документы Российской Федерации	10
Нормативные акты и поручения органов власти Российской Федерации	8
Поручения главы региона и его заместителей, председателя правительства региона и его заместителей, а также нормативные акты главы и правительства региона и стратегические и программные документы региона	6
Нормативные акты и поручения органов власти региона	4
Остальные проекты, оказывающие влияние на развитие соответствующей сферы деятельности на территории всего региона	2

Источник: авторская разработка

Таблица 5

Степень социальной эффективности проекта

Степень социальной эффективности	Баллы
Проект улучшает три и более социальных показателя на 100%	10
Проект улучшает три и более социальных показателя более чем на 50%	9
Проект улучшает три и более социальных показателя менее чем на 50%	8
Проект улучшает два социальных показателя на 100%	7
Проект улучшает два социальных показателя более чем на 50%	6
Проект улучшает два социальных показателя менее чем на 50%	5
Проект улучшает один социальный показатель на 100%	4
Проект улучшает один социальный показатель более чем на 50%	3
Проект улучшает один социальный показатель менее чем на 50%	2
Невозможно количественно оценить влияние проекта на показатели развития отрасли	1

Источник: авторская разработка

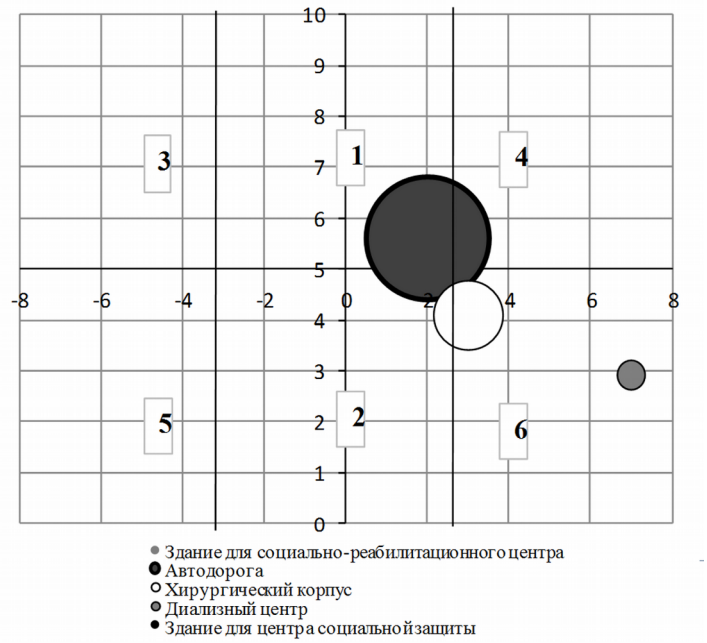
Рисунок 1

Алгоритм расчета ИИО

Источник: авторская разработка

Рисунок 2

Пример портфеля проектов региона



Примечание. Цифры 1–6 отражают квадранты матрицы.
Источник: URL: http://invest.rkomi.ru/ru/page/g_ch_p.reestr_proektov_gchp/

Список литературы

1. *Варнавский В.* Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 192 с.
2. *Mota J., Moreira A.C.* The Importance of Non-Financial Determinants on Public-Private Partnerships in Europe // International Journal of Project Management. 2015. Vol. 33. № 7. P. 1563–1575. doi: 10.1016/j.ijproman.2015.04.005
3. *Кабашкин В.А.* Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 4. С. 39–55.

4. *Oechler Solana E.F.* Public Private Not-for-profit Partnerships: Delivering Public Services to Developing Countries // Procedia – Engineering. 2014. Vol. 78. P. 259–264. doi: 10.1016/j.proeng.2014.07.065

5. *Никитенко С., Гоосен Е., Клишин В.* Опыт взаимодействия учреждений академической науки с бизнесом на принципах ГЧП (на примере института угля СО РАН, Кемерово) // Инновации. 2013. № 9. С. 9–19.

6. *Osei-Kyei R., Chan A.* Review of Studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013 // International Journal of Project Management. 2015. Vol. 33. № 6. P. 1335–1346. doi: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008

7. *Rossi M., Civitillo R*. Public-Private Partnerships: A General Overview in Italy // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2014. Vol. 109. P. 140–149. doi: 10.1016/j.sbspro.2013.12.434

8. *Chou J.-Sh., Tserng H. Ping., Lin Ch., Huang W.-H*. Strategic Governance for Modeling Institutional Framework of Public-Private Partnerships // Cities. 2015. Vol. 42. Part B. P. 204–211. doi: 10.1016/j.cities.2014.07.003

9. *Medhekar A.* Public-Private Partnerships for Inclusive Development: Role of Private Corporate Sector in Provision of Healthcare Services // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2014. Vol. 157. P. 33–44. doi: 10.1016/j.sbspro.2014.11.007

10. *Delmon J.* Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure, Sorting out the Forest from the Trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease… // The World Bank, Finance Economics & Urban Department, Finance and Guarantees Unit. 2010. 73 p.

11. *Fandel G., Giese A., Mohn B.* Measuring Synergy Effects of a Public Social Private Partnership (PSPP) Project // International Journal of Production Economics. 2012. Vol. 140. № 2. P. 815–824. doi: 10.1016/j.ijpe.2012.03.010

12. *Weihe G.* Public-Private Partnerships and Public-Private Value Trade-Offs // Public Money and Management. 2008. Vol. 28. № 3. P. 153–158. doi: 10.1111/j.1467-9302.2008.006

13. *Zaharioaie M.* Appropriate Financial Instruments for Public-Private Partnership in European Union // Procedia – Economics and Finance. 2012. № 3. P. 800–805. doi: 10.1016/S2212-5671(12)00233-X

14. *Блудов А.М.* О необходимости развития бизнеса в социальной сфере на основе механизма государственно-частного партнерства // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 5-6. С. 23–26.

15. *Дерябина М*. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61–77.

16. *Молчанов И.Н., Дмитриева Е.А.* Государственно-частное партнерство как механизм стимулирования развития сферы высшего профессионального образования // Вопросы управления. 2012. № 2. С. 150–157.

17. *Савченко Я.В., Евсеева М.В.* Особенности управления государственно-частным партнерством на региональном уровне с использованием проектного и процессного подходов // Управленец. 2014. № 6. С. 24–29.

18. *Козлов А.* Процессная модель системы управления портфелем программ и проектов // Управление проектами и программами. 2010. № 3. С. 184–196.

19. *Данчук Н.И., Загороднова Е.П.* Формирование бизнес-процесса отбора проектов в портфель в диверсифицированной IT-компании // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2015. № 4. С. 44–53.

20. *Сергеев А*. Особенности рисков в государственно-частном партнерстве // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2011. Т. 11. № 4. С. 17–22.

ISSN 2311-8733 (Online)
ISSN 2073-1477 (Print)

Sustainable Development of Regions

A REGIONAL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MANAGEMENT SYSTEM: BUILDING A PORTFOLIO OF PROJECTS

Ekaterina P. ESEVA[a,•], Lyudmila I. BUSHUEVA[b]

[a] Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin, Syktyvkar, Komi Republic, Russian Federation
esbka@bk.ru

[b] Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin, Syktyvkar, Komi Republic, Russian Federation
bouchoueva@rambler.ru

• Corresponding author

Article history:
Received 6 October 2015
Received in revised form
8 November 2015
Accepted 30 November 2015

JEL classification: M38, R58

Keywords: private-public partnership, project, portfolio, management, priority system, selection, mechanism

Abstract

Importance The article considers the formation of a portfolio of projects in the regional management system of public-private partnership.

Objectives The paper aims to develop proposals for formation of such a portfolio.

Methods We used a matrix analysis and statistics

Results We developed and propose a mechanism for selection of projects of public-private partnership and formation of the regional projects portfolio.

Conclusions We conclude that the mechanism will help to balance the development of the region when making decisions on public-private partnership instrument expediency for regional projects implementation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Varnavskii V. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo* [Public-Private Partnerships]. Moscow, Institute of World Economy and International Relations of RAS Publ., 2009, 192 p.
2. Mota J., Moreira A.C. The Importance of Non-Financial Determinants on Public-Private Partnerships in Europe. *International Journal of Project Management*, 2015, vol. 33, no. 7, pp. 1563–1575. doi: 10.1016/j.ijproman.2015.04.005
3. Kabashkin V.A. [The development of public-private partnership in the Russian Federation]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika = ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*, 2010, no. 4, pp. 39–55. (In Russ.)
4. Oechler Solana E.F. Public Private Not-for-Profit Partnerships: Delivering Public Services to Developing Countries. *Procedia – Engineering*, 2014, vol. 78, pp. 259–264. doi: 10.1016/j.proeng.2014.07.065
5. Nikitenko S., Goosen E., Klishin V. [Experience of Cooperation Between Institutions of Academic Science with Business on the Principles of Public-Private Partnerships: The Institute of Coal of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences case study, Kemerovo]. *Innovatsii = Innovation*, 2013, no. 9, pp. 9–19. (In Russ.)
6. Osei-Kyei R., Chan A. Review of Studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) Projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 2015, vol. 33, no. 6, pp. 1335–1346. doi: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008
7. Rossi M., Civitillo R. Public-Private Partnerships: A General Overview in Italy. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2014, vol. 109, pp. 140–149. doi: 10.1016/j.sbspro.2013.12.434
8. Chou J.-Sh., Tserng H. Ping, Lin Ch., Huang W.-H. Strategic Governance for Modeling Institutional Framework of Public-Private Partnerships. *Cities*, 2015, vol. 42, part B, pp. 204–211. doi: 10.1016/j.cities.2014.07.003
9. Medhekar A. Public-Private Partnerships for Inclusive Development: Role of Private Corporate Sector in Provision of Health-care Services. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2014, vol. 157, pp. 33–44. doi: 10.1016/j.sbspro.2014.11.007

10. Delmon J. Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure, Sorting out the Forest from the Trees: BOT, DBFO, DCMF, Concession, Lease. The World Bank, Finance Economics & Urban Department, Finance and Guarantees Unit, 2010, 73 p.

11. Fandel G., Giese A., Mohn B. Measuring Synergy Effects of a Public Social Private Partnership (PSPP) Project. *International Journal of Production Economics*, 2012, vol. 140, no. 2, pp. 815–824. doi: 10.1016/j.ijpe.2012.03.010

12. Weihe G. Public-Private Partnerships and Public-Private Value Trade-Offs. *Public Money and Management*, 2008, vol. 28, no. 3, pp. 153–158. doi: 10.1111/j.1467-9302.2008.00637.x

13. Zaharioaie M. Appropriate Financial Instruments for Public-Private Partnership in European Union. *Procedia – Economics and Finance*, 2012, no. 3, pp. 800–805. doi: 10.1016/S2212-5671(12)00233-X

14. Bludov A.M. [About necessity of development of business for the social sphere on the basis of a mechanism of public-private partnership]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Social and Economic Phenomena and Processes*, 2012, no. 5-6, pp. 23–26. (In Russ.)

15. Deryabina M. [Public-Private Partnership: Theory and Practice]. *Voprosy Ekonomiki*, 2008, no. 8, pp. 61–77. (In Russ.)

16. Molchanov I.N., Dmitrieva E.A. [Public-private partnerships as a mechanism for stimulating the development of higher education]. *Voprosy upravleniya = Management Issues*, 2012, no. 2, pp. 150–157. (In Russ.)

17. Savchenko Ya.V., Evseeva M.V. [Special Features of Public-Private Partnership Administration at a Regional Level Using Project and Process Approaches]. *Upravlenets = The Manager*, 2014, no. 6, pp. 24–29. (In Russ.)

18. Kozlov A. [A Process Model of the Project and Program Portfolio Management System]. *Upravlenie proektami i programmami = Management of Projects and Programs*, 2010, no. 3, pp. 184–196. (In Russ.)

19. Danchuk N.I., Zagorodnova E.P. [Developing a business process for selecting projects for the portfolio of a diversified IT-company]. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Bulletin of St. Petersburg State Economic University*, 2015, no. 4, pp. 44–53. (In Russ.)

20. Sergeev A. [Features of risks in public-private partnerships]. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Izvestia VSTU*, 2011, vol. 11, no. 4, pp. 17–22. (In Russ.)