

УДК 330.322.14:338.1

А. И. Паненко

Югорский государственный университет, Ханты-Мансийск, e-mail: panenko.ann@list.ru

РОССИЙСКАЯ МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ VS ЕВРОПЕЙСКАЯ МЕТОДОЛОГИЯ PIMA: АНАЛИЗ СООТВЕТСТВИЯ

Ключевые слова: государственные инвестиции, инвестиционный проект, инвестиционный проект с государственным участием, оценка эффективности инвестиционных проектов, методология PIMA.

В статье приведены результаты сравнения российской и европейской методологий оценки эффективности государственных инвестиционных проектов по ряду институциональных практик, таких как прогнозирование инвестиций, техническая, экономическая и финансовая оценка проектов, процедуры отбора проектов, мониторинг их реализации, операционное проектное управление и другие. Анализ регламентов нормативной оценки эффективности инвестиционных проектов с государственным участием показал, что в целом российская методология соответствует стандартам PIMA: разработаны и функционируют различные инструменты, такие как технологический и ценовой аудит, тест-паспорт объектов капитального строительства, информационные ресурсы федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) и объектов незавершенного строительства (ОНС) и другие. Однако «слепую» зону оценки в России составляют комплексное прогнозирование инвестиций на всех институциональных уровнях, оценка инвестиционных потребностей для технического обслуживания инвестиционных объектов и корректировка проектной документации по объектам ОНС.

A. I. Panenko

Yugra State University, Khanty-Mansiysk, e-mail: panenko.ann@list.ru

RUSSIAN METHODOLOGY FOR EVALUATING PUBLIC INVESTMENT PROJECTS VS EUROPEAN METHODOLOGY PIMA: COMPLIANCE ANALYSIS

Keywords: public investment, investment project, investment project with state participation, evaluation of the effectiveness of investment projects, PIMA methodology.

The article presents the results of a comparison of Russian and European methodologies for assessing the effectiveness of public investment projects in a number of institutional practices, such as investment forecasting, technical, economic and financial evaluation of projects, project selection procedures, monitoring of their implementation, operational project management, and others. An analysis of the regulations for the regulatory assessment of the effectiveness of investment projects with state participation showed that, in general, the Russian methodology complies with PIMA standards: various tools have been developed and are functioning, such as technological and price audits, test passports for capital construction projects, information resources of the Federal Targeted Investment Program and objects of construction in progress and others. However, the “blind” zone of assessment in Russia is the complex forecasting of investments at all institutional levels, the assessment of investment needs for the maintenance of investment facilities and the adjustment of design documentation for construction in progress.

Введение

Задачи выбора, реализации и оценки инвестиционных проектов с государственным участием являются ключевыми для повышения экономического воздействия инвестиционного обеспечения.

Поскольку каждая страна имеет свою собственную правовую базу, существуют заметные различия в организации инвестиционных процессов на национальном и региональном уровнях. Это создает возможность для проведения сравнительных исследований и поиска наилучших практик

реализации организационно-экономического механизма инвестиционного обеспечения регионов.

Как правило, недостаточный уровень отдачи от государственных инвестиций объясняется недостаточно тщательным отбором и внедрением проектов, которые, в свою очередь, объясняются нехваткой информации, растрчиванием, распылением и потерей ресурсов, а также недостаточным качеством технической экспертной работы [1]. Поэтому усилия стран по совершенствованию организационно-экономических механизмов

инвестиционного процесса направляются на разработку деполитизированной методологии экспертизы и отбора инвестиционных проектов с государственным финансированием, а также на подбор правильных механизмов контроля и мониторинга, осуществления оценки результативности и эффективности по итогам внедрения проектов.

Целью настоящей работы является сравнительный анализ российской и европейской методологий оценки эффективности государственных инвестиционных проектов.

Материалы и методы исследования

Методология исследования основана на изучении отдельных нормативных правовых актов федерального уровня, связанных с оценкой эффективности инвестиционных проектов с государственным участием, посредством применения общенаучных методов: анализ, обобщение, сравнение, аналогия, описание.

Результаты исследования и их обсуждение

Современная методология управления инвестиционным обеспечением закономерно прошла путь от оценки результатов инвестиционных проектов с государственным участием до оценки эффективности государственного управления инфраструктурой [2], а понятие «инфраструктурный проект» стало синонимом для крупных инвестиционных проектов, в которых го-

сударство участвует в качестве инвестора, гаранта, регулятора.

Возникшая исторически первой Европейская методология PIM (Public Investment Management) представляет стандартизованную систему оценки управления государственными инвестициями и рассматривает возможности механизма инвестиционного обеспечения для стран следующих типов в зависимости от степени соответствия общей эталонной европейской практике: передовые страны, новые члены, развивающиеся страны, нестабильные постконфликтные страны, зависимые от доноров страны и сырьевые страны. Так открыто признаются в качестве институциональных факторов политизация инвестиционных процессов, приоритет дискреционных полномочий отдельных территорий и полуавтономных ресурсных компаний [3].

Последней сформировалась методология PIMA, которая кроме оценки управления государственными инвестициями рассматривает оценку управления инфраструктурой, состоит из механизмов институционального дизайна и оценки эффективности 15 ключевых институциональных практик, поддерживающих управление инфраструктурой, которые формируют процесс принятия решений на трех ключевых этапах цикла государственных инвестиций: планирование, распределение ресурсов и реализация инвестиционных проектов. Общая структурно-логическая схема методологии PIMA представлена на рисунке.



Механизм инвестирования в инфраструктуру в соответствии с методологией PIMA [4]

Сравнительная характеристика направлений оценки эффективности государственных инвестиций в европейской и российской методологии

№ п/п	Институциональные практики РИМА	Российская методология оценки	
		Соответствие РИМА	Инструменты (отдельные)
1	Финансовые цели государства и правила бюджетно-налоговой политики	да	Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на текущий год и плановый период; закон о федеральном бюджете
2	Прогнозирование инвестиций на национальном, региональном и отраслевом уровне	нет	-
3	Взаимодействие национальных, региональных и отраслевых органов власти	да	Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ
4	Техническая, экономическая и финансовая оценка проектов	да	Процедуры государственной экспертизы и технологического и ценового аудита инвестиционных проектов; Тест-паспорт объекта капитального строительства
5	Альтернативные варианты инвестирования	да	Реестр экономически эффективной проектной документации; реестр инвестиционных проектов, получивших положительное заключение на предмет эффективности использования бюджетных средств; реестр типовой проектной документации; реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов
6	Среднесрочное прогнозирование бюджетных расходов инвестиционного характера	да	Информационный ресурс ФАИП
7	Прогнозирование инвестиционных потребностей в техническом обслуживании объекта	нет	-
8	Процедуры отбора проектов	да	Методики оценки эффективности инвестиционных проектов субъектами различных уровней
9	Управление системой государственных закупок	да	Правила заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства
10	Качество бюджетного планирования расходов инвестиционного характера	да	Внутренний финансовый контроль, оценка качества финансового менеджмента, аудит эффективности бюджетных расходов
11	Мониторинг реализации проектов	да	Реестр объектов незавершенного строительства, единая интегрированная информационная система расходов инвестиционного характера, информационный ресурс ФАИП
12	Перераспределение средств между проектами	да	Ежегодные методические рекомендации по подготовке предложений по определению бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию ФАИП и ФЦП
13	Операционное управление проектами	да	Сквозная информация профилей инвестиционных проектов в интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», в т.ч. графики выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству объектов капитального строительства
14	Корректировка проектов по объектам незавершенного строительства	нет	-
15	Мониторинг публичных активов	да	База данных ИнвестиИнфра, Реестр федерального имущества

Составлено автором на основе источников [4-7].

Поскольку наша страна является частью европейского сообщества, представляется целесообразным сравнить институциональные индикаторы российской методологии управления государственными инвестициями с положениями методологии PIMA (таблица).

Таким образом, российская практика инвестиционного обеспечения экономического развития практически соответствует европейскому стандарту. Однако есть ряд этапов, регламентация которых находится либо на начальном уровне, либо не является «рабочей».

Что касается этапа прогнозирования инвестиций на национальном и отраслевом уровне, то в настоящее время такая работа в России не ведется. Действующей инвестиционной стратегии на национальном уровне нет; зато на региональном есть у многих субъектов РФ. К слову, Основами государственной политики регионального развития предусмотрено обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, в том числе установления в программных документах, включая инвестиционные программы, целей, задач и целевых показателей с учетом прогнозируемых параметров бюджетов бюджетной системы РФ, а также внедрения механизмов гарантированного финансирования предусмотренных этими документами мероприятий по созданию отдельных видов производственной инфраструктуры, оказывающей определяющее воздействие на формирование и реализацию региональных и местных программ экономического развития, инвестиционных программ хозяйствующих субъектов.

По практике прогнозирования инвестиционных потребностей в техническом обслуживании объекта можно сказать следующее. В настоящее время порядок принятия решений о предоставлении инвестиционных средств из федерального бюджета не содержит требования к рассмотрению нескольких вариантов реализации мероприятий, а также порядок и требования к определению оптимального варианта решения поставленной задачи с минимальными расходами или максимальными доходами федерального бюджета. В частности, при осуществлении капитальных вложений в рамках инвестиционных проектов за счет средств федерального бюджета не проводится оценка будущей рыночной стоимости федерального имущества и денежных потоков на протяжении всего жизненного цикла объекта капитального строительства, бюджетных рисков, воз-

никающих в связи с его созданием, последующим содержанием и сносом, различных вариантов финансового обеспечения и возможности реализации доли Российской Федерации (в случае ее формирования) частным инвесторам по окончании реализации инвестиционного проекта [5].

Институциональные параметры этапа пересмотра пула инвестиционных проектов и перераспределения средств в России также практически не представлены. Например, реестр инвестиционных проектов, получивших положительное заключение об эффективности использования средств федерального бюджета предполагает внесение изменений в сведения об инвестиционных проектах только в случае, если: а) изменилась сметная стоимость объекта капитального строительства, б) изменились показатели результатов реализации проекта и/или показатель отношения сметной стоимости к значениям количественных показателей результатов реализации инвестиционного проекта. При этом изменения иных количественных и всех качественных показателей, определенных Постановлением Правительства №590 [6], не вызывают необходимости внесения корректировок в реестр эффективных проектов.

Заключение

Таким образом, выявленные «пробелы» комплексной методологии оценки эффективности государственных инвестиционных проектов в России наблюдаются на всех трех этапах: планирование инвестиций (прогнозирование инвестиций на национальном, региональном и отраслевом уровне), распределение ресурсов (управление инвестиционными потребностями в техническом обслуживании объекта) и реализация проектов (корректировка инвестиционных проектов по объектам незавершенного строительства). Российская нормативная практика оценки эффективности инвестиционных проектов с государственным участием основана на их рассмотрении как компонентов государственных программ и как бюджетных расходов инвестиционного характера в части обоснованности объемов и сроков, а также фактов действия и бездействия лиц в отношении использования бюджетных ресурсов [7], а не на учете и оценке большого количества «сквозных» факторов, таких, например, как квалификация управленческих ресурсов, гармонизация информационных систем, внешнеполитическое влияние.

Библиографический список

1. Дабла-Норрис Э., Брамби Дж., Киобе А., Миллс З., Папагеоргиу К. Инвестирование в государственные инвестиции: индекс эффективности государственных инвестиций. Рабочий доклад Международного валютного фонда. 2011. URL: www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/investment-in-public-investment-wp1137_rus.pdf (дата обращения: 15.12.2022).
2. Бокарев А.А., Богачева О.В., Смородинов О.В. Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру // Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 56-70.
3. Kim Jay-Hyung, Jonas Arp Fallov, Simon Groom Public Investment Management Reference Guide. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 2020. DOI: 10.1596/978-1-4648-1529-4.
4. PIMA Handbook Public Investment Management Assessment 2022 1-st Edition. International Monetary Fund. 2022. 248 p. URL: www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2022/07/12/PIMA-Handbook-Public-Investment-Management-Assessment-1st-Edition-50166 (дата обращения: 15.12.2022).
5. Распоряжение Правительства РФ от 18.04.2018г. №694-р «Об утверждении Концепции модернизации бюджетного процесса с внедрением процедуры финансового аудита» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71830158/?ysclid=lbguylttn6819559046 (дата обращения: 15.12.2022).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: base.garant.ru/77676263/?ysclid=lbgv0r5rz4989365790 (дата обращения: 15.12.2022).
7. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 304 «Аудит государственных и международных инвестиционных проектов» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 23 декабря 2016 г. № 8ПК // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71483128/?ysclid=lbgv6aaxo7901018788 (дата обращения: 15.12.2022).