

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Financing Mechanisms of Public-Private Partnership Projects in the Regional Economy

К. М. Максимова (K. Maksimova)¹

¹ аспирант кафедры государственного и муниципального управления и права Калмыцкого государственного университета (Post-graduate Student of the Department of State and Municipal Management and Law at Kalmyk State University).

В статье рассмотрены основные механизмы финансирования проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в региональной экономике. Финансовое обеспечение ГЧП является одним из наиболее важных вопросов, предопределяющим уровень его инвестиционного потенциала и экономическую эффективность реализации проекта ГЧП.

Вложение капитала требует рационального, экономически прибыльного инвестиционного размещения, поэтому одним из важнейших организационно-управленческих вопросов ГЧП является поиск компромиссных решений, обеспечивающих достаточную для бизнеса доходность вложенного капитала при разумном распределении рисков, а также решения актуальных вопросов, находящихся в компетенции государства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, частный сектор, государство, источники финансирования, бюджетные инвестиции, международные финансовые институты.

Public-private partnership is one of the most promising tools for financing projects, which includes benefits for both the state (improved fiscal, economic and social benefits of infrastructure projects) and the private sector (the guaranteed cash flow for a long time). The choice of financing mechanisms is a key issue of joint investment projects between state and private sector. Another important issue is a financial security in the implementation of public-private partnership projects that pre-determines the level of its investment potential and cost-effectiveness.

Since capital investment requires rational, economically profitable placement, it is necessary to find such solutions which would provide proper business profitability of the investment at a reasonable risk allocation and resolve issues within the competence of the state. The equity investment and credit resources of private banks are considered to be the main financing sources of the public-private partnership projects. The state support provides guarantee and direct budget investments in order to encourage investors and develop the market.

Combining different funding sources of the project allows the state and municipal authorities to improve fiscal, economic and social effectiveness of the project and attract a large number of potential investors and lenders. The state can vary the proposed financing model for each project, which makes it possible to supervise its attractiveness for both the society and investors. The types and forms of the state and private sector participation in financing the projects on the base of mutual interests for both parties are considered in the article.

Keywords: public-private partnership, the private sector, state, funding sources, budget investments, international financial institutions.

В современной России, в соответствии с существующим распределением полномочий между уровнями власти, развитие общественной инфраструктуры законодательно возложено на государственные региональные и муниципальные органы власти, для которых проблема нехватки бюджетных средств особенно актуальна.

Текущее состояние таких объектов инфраструктуры, как дорожное хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, электроэнергетика, требует немалых финансовых вложений в их обновление и расширение. Низкое качество инфраструктуры резко снижает экономическую эффективность функционирования как частного, так и госу-

дарственного секторов экономики. Для бизнес-структур это может выражаться в росте себестоимости продукции, усложнении реализации новых проектов, возрастании эксплуатационных и других рисков. Для государства это означает рост расходов на эксплуатацию инфраструктурных объектов по причине их материального и морального износа, снижение темпов роста налоговых поступлений. Создается угроза безопасности, в т. ч. экономической [Климов].

Однако на сегодняшний день у субъектов РФ нет достаточного объема финансовых средств для инвестирования, особенно в условиях снизившихся доходных бюджетных поступлений [Варнавский].

Ситуация осложняется тем, что уровень бюджетной обеспеченности значительно различается от региона к региону, и если одни регионы имеют возможность содержать большую часть инфраструктуры, то в других бюджетных средств недостаточно на ее текущее содержание, и тем более на реконструкцию и модернизацию, в которой нуждаются очень многие инфраструктурные объекты.

В этой связи возрастает необходимость взаимодействия государства с частным сектором, попытки найти соответствующие решения, позволяющие государству использовать капитал частного сектора для решения задач государственной политики. В современных условиях государственно-частное партнерство стало особенно важным инструментом создания объектов инфраструктуры общественного сектора.

На сегодняшний день в регионах России механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) находится в процессе формирования, что, с одной стороны, говорит о большом потенциале его использования, а с другой — о необходимости осуществления серьезной целенаправленной работы по его развитию и совершенствованию законодательного регулирования возникающих отношений собственности, разделения рисков и ответственности.

Одним из наиболее важных вопросов является вопрос финансового обеспечения ГЧП, предопределяющего уровень его инвестиционного потенциала и экономическую эффективность. Поскольку любое вложение капитала требует его рационального, экономически выгодного (прибыльного) инвестиционного размещения, одним из важнейших организационно-управленческих вопросов ГЧП является поиск

компромиссных решений, обеспечивающих достаточную для бизнеса доходность вложенного капитала при разумном распределении рисков, а также максимально быстрое и качественное решение актуальных социальных проблем и эффективное управление объектами государственной собственности [Мантаева, Слободчикова, Манджиев 2012: 48].

При реализации проектов ГЧП возможно использование различных источников финансирования:

- акционерный капитал: инженерные и строительные компании, банки и специализированные инвестиционные фонды;
- заемное (долговое) финансирование: кредитные ресурсы частных банков, выпуск облигаций, кредитование через международные финансовые институты;
- государственная поддержка: бюджетные инвестиции, включая гранты, государственные (муниципальные) гарантии для привлечения кредитных ресурсов.

Комбинирование различных источников финансирования проекта позволяет органам государственной и муниципальной власти как улучшить бюджетную и социально-экономическую эффективность по проекту, так и привлечь большое количество потенциальных инвесторов и кредиторов [Дерябина]. Для каждого конкретного проекта государство может варьировать предлагаемую частному сектору модель финансирования, что делает возможным управление привлекательностью проекта одновременно обществом и инвесторами.

Основными источниками финансирования проектов ГЧП могут выступать собственный капитал инвесторов в сочетании с кредитными ресурсами частных банков. Государственная поддержка может применяться в качестве госгарантий в целях стимулирования заинтересованности инвесторов и развития рынка ГЧП. Участие частного сектора в капитале в проектах ГЧП происходит путем долевого участия при создании смешанных предприятий или акционирования предприятий [Окольнишникова, Куватов].

Вложение в инвестиционные проекты акционерных обществ осуществляется на средства акционерного капитала, в том числе за счет акционерного капитала государства. Чем выше доля акционерного

капитала в финансировании инвестиционных проектов, тем больше степень свободы частного сектора и (или) государства в принятии административных, финансовых и хозяйственных решений. Риски государства и частного сектора распределяются пропорционально доле в капитале.

При реализации проектов ГЧП государственное участие присутствует постоянно. Таким образом, при государственном участии в капитале частный бизнес обладает меньшей самостоятельностью в принятии административно-хозяйственных, инвестиционных и финансовых решений [Боджаева, Слободчикова 2010: 12].

При наличии относительно дешевых и доступных заемных средств возможна стремительная реализация проектов ГЧП. Однако в условиях финансового кризиса, когда стоимость заемного капитала существенно возросла и, как следствие, преимущество в переговорах полностью перешло на сторону банков, регионы России ощутили эти изменения наиболее остро. Сегодня от органов государственной и муниципальной власти требуются активные действия по поиску решений для обеспечения проектов ГЧП финансовыми ресурсами, от которых будет зависеть и заинтересованность инвесторов в участии в этих проектах.

24 ноября 2014 г. Комитет Совета Федерации по экономической политике Федерального Собрания РФ утвердил Рекомендации парламентский слушаний «О мерах по предупреждению негативных вызовов национальной экономике и о первоочередных задачах экономического развития в современных условиях». В данных Рекомендациях отмечается необходимость ускорения работы по совершенствованию механизма проектного финансирования и рассмотрению возможности расширения кредитования институтов с целью обеспечения долгосрочных инвестиций и использования механизма ГЧП [Письмо Комитета].

Все большую роль в финансировании проектов ГЧП играют международные финансовые институты, которые могут предложить «длинные деньги» по относительно низкой процентной ставке и предоставить необходимые средства, кредитую либо государство, либо непосредственно частный сектор [Айрапетян]. Кредитование со стороны частных банков остается возможным источником финансирования проектов. При этом необходимо отметить, что стоимость данного финансирования будет

достаточно высокой и срок кредита может отличаться от длительности заключаемого контракта ГЧП, что влечет за собой риск рефинансирования в будущем (в частности, риск связан с неопределенностью относительно доступности заемного финансирования в момент проведения рефинансирования и стоимости капитала). В связи с этим у государства сегодня есть несколько путей поддержания реализации проектов по созданию или реконструкции инфраструктуры общественного сектора:

- отбор небольших (с точки зрения требуемых капитальных затрат) проектов для реализации их через механизм ГЧП;
- отбор проектов с высоким коммерческим потенциалом, не требующих финансового участия государства;
- отбор проектов, в которых можно расширить коммерческий потенциал, что позволит проекту окупиться самостоятельно, без необходимости осуществления выплат со стороны государства (или будет служить дополнительным параметром устойчивости проекта, с точки зрения его реализации, что уменьшит требуемый от государства объем финансирования);
- увеличение государственного финансирования проекта для повышения вероятности его реализации.

Рассматривая заемное финансирование, можно отметить, что банки до настоящего времени более охотно предоставляли финансирование для реализации проектов ГЧП при условии наличия гарантированных доходов в предлагаемой модели ГЧП. Осторожная избирательность банков в отношении отбора проектов и обширный спектр требований, которые кредиторы предъявляют к заемщикам, приводят к увеличению сроков реализации проектов ГЧП [Эрназаров 2011: 134]. Вероятность привлечь необходимые средства в приемлемые сроки повышается через банковскую синдикацию кредита, но при этом стоимость такого кредита может быть выше средней, т. к. снижается конкуренция банков за проект и повышаются возможности банков диктовать свои условия.

В данный период как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ существуют ограничения заемных источников финансовых средств, что ведет к усложнению финансирования крупных проектов. Другое очевидное последствие дефицита ис-

точников заемного финансирования — повышение кредитных ставок [Максимов 2011: 22]. Поэтому целесообразно принять меры к совершенствованию механизма предоставления государственных (муниципальных) гарантий предпринимательским структурам, принимающим участие в развитии ГЧП в России. Естественно, что в целях эффективного и целесообразного предоставления государственных (муниципальных) гарантий необходим строжайший контроль со стороны государственных и муниципальных органов управления [Воронников 2010: 12].

Еще одно перспективное направление государственной поддержки предусматривает возможность финансирования проектов государственно-частного партнерства из средств бюджета посредством осуществления бюджетных инвестиций. Бюджетные инвестиции представляют собой бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Основными признаками государственных (бюджетных) инвестиций являются:

- финансирование только за счет бюджетных средств;
- порядок предоставления этих инвестиций устанавливается государством;
- размеры инвестиций напрямую зависят от утвержденного государственного бюджета;
- целевое использование бюджетных инвестиций контролирует государство.

Таким образом, отличительные особенности таких инвестиций носят формальный характер. Смысл в том, что именно государством, а не частными инвесторами, определяются объекты, объемы и источники государственных инвестиций [Социальная сеть инвесторов].

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет три возможных направления бюджетных инвестиций:

1. Бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности, предусматриваемые в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий, в соответствии с долгосрочными целевыми программами,

а также нормативными правовыми актами, соответственно, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, администрации муниципального образования либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов. Одними из существующих направлений бюджетных инвестиций являются бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, предоставляемые на основании концессионных соглашений.

2. Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3. Инвестиционные фонды Российской Федерации, субъекта РФ, представляющие собой часть средств федерального бюджета, в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства [Бюджетный кодекс].

При подготовке ведомственных, региональных нормативных правовых актов, а также подзаконных регулирующих ГЧП документов, следует придерживаться единообразного понимания термина «капитальные вложения». Под капитальными вложениями законодательно понимаются инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты [Федеральный закон 1999]. Введение в региональных нормах других понятий, например, «реставрация», «модернизация» и т. п., требует обоснований и

пояснений их применения к инвестиционной деятельности и к ГЧП, в частности.

При реализации инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства могут быть также применены механизмы субсидирования юридических лиц в целях возмещения затрат и недополученных доходов. Порядок предоставления субсидий должен быть определен актом уполномоченного государственного (муниципального) органа соответствующего уровня. Данный документ должен содержать критерии отбора лиц в целях предоставления им субсидий, цели и условия предоставления, а также порядок возврата в случае их нарушения.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что, несмотря на серьезные

финансовые потрясения, ГЧП выгодно как государству, так и частному сектору. В современных условиях развития (дефицит источников заемных средств и их удорожание) меняется структура финансирования — увеличивается доля государственного участия и международных финансовых институтов.

Таким образом, несмотря на сложности, существующие сегодня на кредитном рынке, ГЧП является одним из перспективных инструментов финансирования проектов, который включает в себя выгоды как для государства — в виде улучшения бюджетной и социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов, так и для частного сектора — путем обеспечения гарантированных денежных потоков на протяжении длительного времени.

Литература

- Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>. (дата обращения: 15.10.2014).
- Боджаева В. В., Слободчикова И. В. Частно-государственное партнерство как инструмент развития региональной экономики // Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем: Материалы VII – Всероссийской научно-практической конференции. 23–25 ноября 2010 г., Махачкала. С. 12–17.
- Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 26.12.2014 г.) / Правовая система Гарант.
- Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] // URL: http://www.opec.ru/article_doc/asp.d_no=50578 (дата обращения: 15.10.2014).
- Воротников А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства // Государственная служба. 2010. № 3. С. 12–15.
- Дерябина М. А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства: доклад на секционном ученом совете научного направления «Теория экономики» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=29> (дата обращения: 15.10.2014).
- Климов П. Е. Государственно-частное партнерство как механизм финансирования модернизации инфраструктуры [Электронный ресурс] // URL: <http://www.uecs.ru/uecs-35-352011/item/791-2011-11-17-06-04-34> (дата обращения: 15.10.2014).

References

- [Budget Code of the Russian Federation] (As amended on December 26, 2014). At: GARANT Legal Information Resource Complex. (In Russ.)
- [Federal Law of the Russian Federation of 25 February 1999 No. 39-ФЗ ‘On Investment Activities in the Russian Federation’]. At: GARANT Legal Information Resource Complex. (In Russ.)
- [Letter by the Federation Council Committee for Economic Policies of 25 December 2014 No. 3.6-09/1860]. (In Russ.)
- [Social Network of Investors – Public Investments]. An Internet resource: <http://jli.ru/terminologija/investici/gosudarstvenye-investici.html> (accessed: October 15, 2014). (In Russ.)
- Ayrapetyan M. S. [Public-Private Partnership: Foreign Experiences]. An Internet resource: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>. (accessed: October 15, 2014). (In Russ.)
- Bodzhaeva V. V., Slobodchikova I. V. Public-private partnership as a development instrument of regional economies. In: [Managing the Development of Socio-Economic Systems: Issues of Theory and Practice]. Conf. proc. (Makhachkala; November 23–25, 2010). Pp. 12–17.
- Deryabina M. A. [Theoretical and Practical Challenges of Public-Private Partnership: Report Delivered to the Scientific Council, Theory of Economics Section]. An Internet resource: <http://www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=29> (accessed: October 15, 2014). (In Russ.)

- Максимов А. А. Формы государственно-частного партнерства в современных российских условиях // Политика и общество. 2011. № 1. С. 22–27.
- Мантаева Э. И., Слободчикова И. В., Манджиев А. В. Взаимодействие науки, государства и бизнеса в процессе формирования инновационной инфраструктуры региона // Вестник Института Дружбы народов Кавказа. 2012. № 4. С. 48–52.
- Окольнишникова И. Ю., Куватов В. Г. Внедрение механизмов государственно-частного партнерства как фактор развития регионального бизнеса и экономик регионов [Электронный ресурс] // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vnedrenie-mehanizmov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-kak-faktor-razvitiya-regionalnogo-biznesa-i-ekonomik-regionov> (дата обращения: 15.10.2014).
- Письмо Комитета Совета Федерации по экономической политике от 25.12.2014 г. № 3.6-09/1860.
- Социальная сеть инвесторов – Государственные инвестиции [Электронный ресурс] // URL: <http://jli.ru/terminologija/investici/gosudarstvenye-investici.html> (дата обращения: 15.10.2014).
- Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» / Правовая система Гарант.
- Эрназаров Т. Я. Применение системного подхода к оценке эффективности реализации ГЧП проекта // Проблемы экономики. 2011. № 6. С. 134–139.

- Ernazarov T. Ya. Employing a system approach to estimate efficiency of project PPP practices. *The Problems of Economy*. 2011. No. 6. Pp. 134–139. (In Russ.)
- Klimov P. E. [Public-Private Partnership as a Mechanism to Fund Infrastructure Modernization]. An Internet resource: <http://www.uecs.ru/uecs-35-352011/item/791-2011-11-17-06-04-34> (accessed: October 15, 2014). (In Russ.)
- Maksimov A. A. Public-private partnership and its forms in present-day Russia. *Politika i obshchestvo*. 2011. No. 1. Pp. 22–27. (In Russ.)
- Mantaeva E. I., Slobodchikova I. V., Mandzhiev A. V. Developing innovation regional infrastructure: interaction between science, state and business entities. *Bulletin. Peoples’ Friendship Institute of the Caucasus*. 2012. No. 4. Pp. 48–52. (In Russ.)
- Okolnishnikova I. Yu., Kuvatov V. G. [Introduction of PPP Mechanisms as a Factor for Development of Regional Businesses and Economies]. An Internet resource: <http://cyberleninka.ru/article/n/vnedreniemehanizmov-gosudarstvenno-chastnogopartnerstva-kak-faktor-razvitiya-regionalnogobiznesa-i-ekonomik-regionov> (accessed: October 15, 2014). (In Russ.)
- Varnavsky V. G. [Public-Private Partnership]. An Internet resource: http://www.opec.ru/article_doc/asp.d_no=50578 (accessed: October 15, 2014). (In Russ.)
- Vorotnikov A. Public-private partnership: introducing project management practices. *Public Administration*. 2010. No. 3. Pp. 12–15. (In Russ.)