

Финансирование проектов государственно-частного партнерства в России: проблемы и перспективы развития

В статье рассмотрены существующие на сегодняшний день инструменты и источники финансирования проектов государственно-частного партнерства в аспекте динамики их реального использования и перспектив развития в России. Уделено внимание интенсивности использования различных источников и инструментов финансирования, в том числе в зависимости от уровня реализации проекта (федерального, регионального, муниципального).

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; финансирование; источники финансирования; инструменты финансирования; развитие.

Государственно-частное партнерство – относительно новый инструмент социально-экономического развития, который используется в России с середины 2000-х годов. Основной причиной, побудившей государство обратить свой интерес на данную форму сотрудничества с бизнесом, считается постоянное развитие инфраструктуры, требующей роста расходов на содержание, инвестиций в модернизацию и расширение. Поскольку у государства ограничен финансовый ресурс, основным источником которого является бюджет, оно вынуждено искать альтернативные источники финансирования капиталоемких инфраструктурных и социально значимых проектов. Привлечение инвестиций со стороны бизнеса на взаимовыгодных условиях стало рассматриваться как один из вариантов решения данной проблемы.

2014–2015 годы можно назвать ключевым периодом в развитии государственно-частного партнерства. Согласно исследованиям Института ГЧП [1], с 2013-го по 2015 г. количество проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия, увеличилось более чем в 10 раз и достигло значения 873. Всего в единой информационной системе ГЧП в России на начало ноября 2016 года зарегистрировано 1 340 проектов [2].

Рост интереса к ГЧП в последние два года, по мнению экспертов, в большой степени обусловлен развитием законодательства, в том числе о концессионных соглашениях, давшим дополнительные гарантии для инвесторов, был введен институт частной концессионной инициативы. В конечном счете это привело к привлечению частного бизнеса в ЖКХ.

Суммарный объем частных инвестиций составил к началу 2016 года 640 млрд руб. При этом внебюджетные средства при реализации инфраструктурных проектов составляют от 2 % в социальной сфере до 10 % в сфере транспорта, в общем объеме затрат на создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры [3]. Однако отношение объема частных инвестиций к номинальному ВВП хотя и возросло, но составило всего 0,89 %, что значительно ниже уровня многих стран со схожей структурой инвестиций. Это лишь подтверждает перспективность ГЧП как механизма привлечения частных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры. Ведь, по оценкам экспертов, потребность в финансировании инфраструктурных объектов составляет более 18,2 трлн рублей.

* Яна Валерьевна Савченко, канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры корпоративной экономики и управления бизнесом, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» (г. Екатеринбург).

Анализ работ, посвященных вопросам финансирования проектов ГЧП, позволил выделить ряд ключевых проблем, требующих решения в данном аспекте [3; 4; 5]:

- недостаточный уровень развития бюджетных и финансовых механизмов для эффективной реализации проектов ГЧП;
- прецедентный порядок финансирования проектов (поддержка государством в большей мере крупномасштабных комплексных проектов);
- ограниченность реальных источников финансирования проектов ГЧП;
- низкий уровень иностранных инвестиций в ГЧП в РФ;
- высокую роль финансирующих организаций;
- ограниченный круг банков, финансирующих проекты ГЧП;
- высокую стоимость долгового финансирования;
- недостаточный уровень ликвидности отечественной финансовой системы;
- неразвитость системы гарантирования (страхования) проектов от рисков, связанных с исполнением обязательств государством.

В целом считается, что в России не развиты инструменты финансирования ГЧП-проектов, а перечень работающих источников, среди которых обычно выделяют инвестиционный фонд, бюджеты, средства Внешэкономбанка, частные инвестиции и кредиты, ограничен. Между тем государство в Концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 года заявляет в качестве основной цели увеличение доли внебюджетных средств в общем объеме инвестиций в развитие инфраструктуры. Для достижения поставленной цели в условиях стагнации экономики, снижения ликвидности банков и падения объемов бюджетного финансирования весьма актуальным является расширение реальных инструментов и источников финансирования сферы ГЧП, стимулирующих бизнес вкладываться в развитие инфраструктуры.

Стоит отметить, что сфера ГЧП в России непрозрачна в вопросе оценки структуры источников финансирования. Если до 2015 года в Единой информационной системе ГЧП предоставлялась информация о структуре инвестиций, то сейчас там можно отследить только форму ГЧП (соглашение о ГЧП, концессионное соглашение, контракт жизненного цикла и пр.) и размер требуемых инвестиций. О последних тенденциях в развитии финансирования ГЧП можно судить по информации сайтов Минэкономразвития РФ и сайтов министерств экономики субъектов РФ, базы данных ИнвестиИнфра, Внешэкономбанка, других банков и консалтинговых фирм, осуществляющих деятельность в сфере ГЧП, и прочих доступных источников.

Каковы тенденции в развитии финансирования в сфере ГЧП?

Одним из источников прямого финансирования социально значимых проектов в России являются федеральные целевые программы и федеральная адресная инвестиционная программа. Федеральная адресная инвестиционная программа России предусматривает бюджетные ассигнования на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства или на приобретение объектов недвижимого имущества на территории РФ. Так, например, в 2016 году в рамках данной программы было запланировано ассигнований на сумму 880 872,665 млн рублей. Однако стоит отметить, что данный источник финансирования имеет четкие ограничения в виде конкретных интересов государства в отношении объектов капитального строительства федерального значения. Кроме всего прочего, данная форма финансирования не предполагает заключения соглашения в рамках государственно-частного партнерства. При этом формы ГЧП могут представлять альтернативу прямому финансированию через федеральные целевые программы, хотя и не в полной мере.

Традиционно развитым инструментом финансирования ГЧП, тоже относящимся к прямому финансированию государства, считалось привлечение средств Инвестиционного фонда РФ (ИФ РФ). Фонд предусматривал финансирование проектов капитального строительства транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, а также концессионных проектов. Однако в соответствии с поручением Правительства РФ от 5 апреля 2016 года было принято решение об упразднении ИФ РФ [6]. Всего за время существования ИФ осуществлено финансирование 51 инвестиционного проекта общегосударственного и регионального уровня, из которых 15 проектов завершены, а по остальным проектам будет продолжаться мониторинг реализации. При этом размер бюджетных ассигнований Фонда в целом по всем проектам составил 177 363 млн рублей, что соответствует 20 % в общей структуре инвестиций. Объем частных инвестиций составил более 76 %. Соинвесторами в проектах выступили также субъекты РФ и муниципалитеты.

Субсидии и гранты тоже могут быть использованы как источник прямого финансирования ГЧП-проектов, хотя встречается нечасто. Например, в рамках концессионного соглашения «Участок км 543 – км 684 трассы М-11 Москва – Санкт-Петербург» 25 % от общего объема инвестиций составили собственные и привлеченные заемные средства концессионера, остальная часть – капитальный грант от государства в размере 57,6 млрд рублей.

Стоит отметить, что государство стремится снизить объемы прямого финансирования проектов и рассматривает развитие ГЧП без участия со своей стороны в прямом финансировании как лучшую практику. Так, в работе [7] представлены лучшие практики реализации проектов ГЧП в социальной сфере на примере 7 проектов, реализованных в разных регионах и муниципальных образованиях, в том числе в здравоохранении (создание сети офисов врачей общей практики), образовании (строительство, оснащение и эксплуатация образовательных учреждений), социальном обслуживании населения (реконструкция и эксплуатация банно-прачечного комплекса), физкультуре и спорте (строительство ледового дворца спорта), культуре и культурном наследии (реконструкция имущества Парка культуры). Во всех представленных проектах финансирование в полном объеме осуществляется за счет концессионера. Бюджетное финансирование в проектах не предусматривалось.

К находящимся в процессе становления или совсем неприменяемым источникам финансирования в России относятся инфраструктурные инвестиционные фонды, инфраструктурные депозиты, хеджирование валютных рисков, венчурное финансирование и ряд других, развитых в других странах.

Среди прочих инструментов финансирования проектов ГЧП, которые в той или иной мере используются в России, можно выделить:

- инфраструктурные облигации;
- средства пенсионных фондов;
- государственные инвестиции в уставный капитал обществ;
- кредиты и финансовые инструменты Внешэкономбанка;
- средства международных финансовых организаций;
- банковские кредиты;
- субординированные кредиты;
- средства частного инвестора (через концессионные контракты и прочие формы ГЧП).

При нехватке собственных средств компании наиболее доступным источником финансирования из вышперечисленных является банковский кредит. Однако тут все не так просто, как хотелось бы. Во-первых, далеко не все банки финансируют ГЧП-проекты. Выделяют ТОП-5 банков (Газпромбанк, ВТБ, Сбербанк, ВТБ-24, Банк Москвы), которые имеют практику кредитования ГЧП-проектов. Во-вторых,

структура финансирования в России становится более консервативной [5], что значительно снижает возможности частного бизнеса по кредитованию долгосрочных проектов. Тем не менее кредитные займы широко используются в ГЧП-проектах, причем для проектов на муниципальном уровне они зачастую выступают основным источником финансирования наряду с собственными средствами инвестора.

Внешэкономбанк активно осуществляет финансирование проектов ГЧП. За период с 2011-го по 2015 год в рамках «Программы финансирования содействия проектам регионального и городского развития» был сформирован портфель проектов, получивших поддержку ВЭБ. В 2015 году в этот портфель было включено 38 проектов, одобренный объем финансовой поддержки по которым составил около 6 млрд рублей. В 2014 и 2015 годах в рамках Программы ФСПР оказана поддержка на общую сумму около 440 млн рублей и 1,1 млрд рублей соответственно, т. е. объемы финансирования увеличиваются.

Для крупномасштабных инвестиционных проектов в приоритетных отраслях (энергетика, транспортные объекты, системы водообеспечения и канализации, утилизация отходов, информационно-коммуникационные технологии, проекты экологической направленности) Внешэкономбанк при сотрудничестве с международными финансовыми организациями – ЕБРР, Международной финансовой корпорацией, Европейским инвестиционным банком, МБРР, Северным инвестиционным банком, Германским банком развития – предлагает различные варианты финансирования по низким процентным ставкам, длинные сроки кредитования (до 25 лет) и возможность значительной отсрочки погашения основного долга (до 30 % от срока погашения кредита) [7]. Объемы финансирования по таким проектам составляют до 500–1 000 млн долларов США. Речь идет о действительно масштабных проектах (табл. 1).

Большие надежды в России возлагаются на концессионные облигации как основу формирования рынка долгосрочных инвестиций в инфраструктурные проекты. История концессионных облигаций в России начинается с 2010 года, когда ОАО «Главная дорога» выпустила облигации для финансирования первой федеральной концессии – платного участка трассы М1 «Москва – Минск» в объезд подмосковного г. Одинцово.

Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ) сформировала базу данных ИНВЕСТИНФРА, которая содержит две категории проектов: Инвестинфра-ТОП и Инвестинфра-СТО.

Инвестинфра-ТОП содержит информацию о компаниях-концессионерах, привлекающих долгосрочные инвестиции через механизм выпуска и размещения концессионных облигаций, а также других участников концессионных проектов, добровольно раскрывающих дополнительную информацию о реализации концессионных проектов. В базе «Инвестинфра-ТОП» раскрывается информация по 15 концессионным проектам со средней стоимостью 11 244 933 тыс. рублей и 6 эмитентам, разместившим в общей сложности 15 выпусков концессионных облигаций. Среди эмитентов ОАО «Главная дорога», ЗАО «Управление отходами», ЗАО «Управление отходами-НН», ЗАО «Волга-спорт», ООО «Магистраль двух столиц», ООО «Концессии водоснабжения». Концессионные проекты с выпуском облигаций осуществляются как на федеральном, так и на региональном уровне.

Инвестинфра-СТО – база данных о концессионных проектах, участниках и событиях, подготовленная аналитической службой investinfra.ru на основе публичных источников. В «Инвестинфра-СТО» содержится информация о проектах с объемом инвестиций свыше 100 млн руб. и 3 эмитентах, разместивших 6 выпусков облигаций. Среди эмитентов ООО «Северо-Западная концессионная

компания», ООО «Магистраль двух столиц», ООО «Тверская концессионная компания».

Суммарный объем размещенных облигаций, выпущенных для реализации концессионных проектов, составляет 79,977 млрд руб. [8].

Концессионные облигации становятся одним из самых перспективных инструментов долгосрочного финансирования ГЧП-проектов с привлечением средств НПФ [10].

На сегодняшний день в концессионные облигации при НПФ уже инвестировали свои средства НПФ «ГАЗФОНД», ЗАО «НПФ «Наследие». Для дальнейшего развития данного инструмента финансирования ГЧП необходима активная поддержка государства.

Что касается прочих источников финансирования (государственные инвестиции в уставный капитал обществ, субординированные кредиты, иностранные инвестиции), то они по-прежнему применяются нечасто и положительной динамики их развития не наблюдается.

Среди прочих инструментов финансирования ГЧП-проектов в России можно выделить государственные гарантии, а также гарантии Внешэкономбанка.

Наиболее интересные с точки зрения структуры источников финансирования ГЧП-проекты представлены нами в таблице.

Примеры структуры источников финансирования в ГЧП-проектах¹

Название проекта	Форма ГЧП	Источник финансирования	Объем инвестиций
Реконструкция аэропорта Пулково. Санкт-Петербург	концессия	Всего, в том числе: Акционерный капитал (40 %) Кредиты ЕБРР, МФК, НИБ, ВЭБ, ЕАБР, Черноморского Банка Торговли и Развития, коммерческих банков (60 %) Продолжительность кредитов: 10–15 лет, отсрочка начала платежей – 4,5 года	1,2 млрд евро 485 млн евро 716 млн евро
Западный скоростной диаметр. Санкт-Петербург	концессия	Всего, в том числе: Собственные средства концессионера Заемное финансирование Поддержка федерального бюджета В июне 2012 года синдикат банков, в который, входят: – Евразийский банк развития – ВТБ Капитал и «Газпромбанк» «Внешэкономбанк» – Европейский банк реконструкции и развития подписали кредитное соглашение с концессионером	120 млрд руб. 9 млрд руб. 61 млрд руб. 50,7 млрд руб. 10 млрд руб. 17 млрд руб. 25 млрд руб., 200 млн евро
Система переработки и утилизации ТБО в Чувашской Республике	концессия	Облигационный займ ЗАО «Управление отходами» серии 02	1,7 млрд руб.
Участок км 543 – км 684 трассы М-11 Москва – Санкт-Петербург	концессия	Всего, в том числе: собственные и привлеченные заемных средств концессионера капитальный грант от государства	83,1 млрд. руб 25,5 млрд. руб 57,6 млрд. руб

¹ Составлено автором по: [11].

Участок 15-58 км трассы М-11 Москва – Санкт-Петербург	концессия	Всего, в том числе: Два облигационных займа концессионера серий 03 и 04 Банковская кредитная линия Сбербанка и Внешэкономбанка Средства Инвестиционного фонда	более 60 млрд руб. 10 млрд руб. до 29,2 млрд руб. 22,85 млрд руб.
---	-----------	--	--

В заключение хочется отметить, что инструменты финансирования государственно-частного партнерства действительно развиваются. Тенденции в данной сфере направлены в сторону снижения прямого финансирования государства за счет бюджетных средств и поиска других, более эффективных форм участия последнего в ГЧП-проектах. Количество ГЧП-проектов с привлечением новых источников финансирования растет. Основную ставку эксперты делают на активизацию долгосрочного инструмента инвестирования через концессионные облигации и НПФ.

Литература

1. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» [Электронный ресурс]. – URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf
2. Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pppi.ru>
3. Ткаченко М. В. Основные положения Концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 года [Электронный ресурс]. – URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/conception_2020_16.10.2014.pdf
4. Былым Е. С. Перспективы финансирования государственно-частного партнерства в России // Вестник РУДН. Серия : Экономика. – 2013. – № 5. – С. 188–194.
5. Мурадова Ю. А. Проблемы финансового обеспечения государственно-частных партнерств // Кант. – 2011. – № 2 (2). – С. 123–126.
6. Отчет за II квартал 2016 года о ходе реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20160919>
7. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере : специальное издание к международному инвестиционному форуму «Сочи-2016» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.pppi.ru/sites/default/files/pdf/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf
8. Сайт ВЭБ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.veb.ru/strategy/pmfi/>
9. База данных Инвестинфра. – URL: <http://www.db.investinfra.ru/>
10. Формирование рынка долгосрочных инвестиций в инфраструктуру: вопросы привлечения средств НПФ и создание системы мониторинга концессионных проектов // Концессии и инфраструктурные инвестиции : экспертный сборник. – URL: <http://www.investinfra.ru/files/issledovaniya/05-2015.12-sbornik-materialov.pdf>
11. Сайт Инвестинфра [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.investinfra.ru/koncessionnye-proekty.html>

Yana Valer'yevna Savchenko,

Candidate of Economics, Associate Professor at business management Dept.
Ural State University of Economics (Ekaterinburg)

**Financing of Public-private Partnership Projects in Russia:
Problems and Development Prospects**

The article describes the existing instruments and sources of public-private partnership projects' financing in the aspect of the dynamics of their of real use and development prospects in Russia. A great deal of attention is paid to the intensity of different sources and funding instruments usage including their dependence on the level (federal, regional, municipal) of project implementation.

Key words: public-private partnerships; financing; funding sources; financial instruments; development.