
МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В БАНКОВСКОМ ПРОЕКТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ В РОССИИ

В.С. Пилякина,

аспирант кафедры финансов и кредита Воронежского государственного университета; pilyakinavs@gmail.com

В настоящей работе рассмотрена современная тенденция развития рынка проектного финансирования, заключающаяся в активизации сотрудничества государства и частного бизнеса с целью реализации инвестиционных проектов в приоритетных отраслях российской экономики. Проанализированы законодательные основы государственно-частного партнерства (ГЧП) в России. Механизм ГЧП в банковском проектном финансировании представлен как организованная совокупность структурных элементов ГЧП (специализированных институтов и инструментов), с помощью которых осуществляется взаимодействие представителей государства и частного бизнеса по управлению и финансированию инвестиционных проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проектное финансирование, инвестиционная деятельность.

В числе современных тенденций развития рынка проектного финансирования (ПФ) следует отметить активизацию сотрудничества государства и частного бизнеса с целью реализации инвестиционных проектов в сфере электроэнергетики, транспорта и коммунального хозяйства. Актуальность исследования государственно-частного партнерства (ГЧП) определяется возросшей в условиях мирового финансового кризиса потребностью реального сектора российской экономики в государственной поддержке, необходимостью поиска эффективной альтернативы приватизации объектов государственной собственности и создания дополнительного стимула для привлечения инвестиций в экономику региона.

Существует мнение, что ГЧП зародилось в XVI в. во Франции. На рубеже XIX - XX вв. различные формы сотрудничества государства и бизнеса использовались многими странами в области создания объектов транспортной инфраструктуры. Одним из ключевых этапов становления ГЧП стало внедрение в 1992 году «частной финансовой инициативы» («private financ-

ing initiative», PFI) – британской модели ГЧП, предполагающей привлечение частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов.

В настоящее время определение понятия «государственно-частное партнерство» не закреплено в нормативных актах Российской Федерации. О сущности ГЧП нет единого мнения и в экономической литературе.

Под ГЧП предлагаем понимать официально оформленные формы взаимодействия представителей государства и бизнеса по вопросам финансирования, управления, эксплуатации определенных ресурсов в рамках инвестиционного проекта в целях реализации публичных интересов. Считаем принцип юридического равенства участников гражданско-правовых отношений (ч. 1 ст. 1 ГК РФ) определяющим в сфере ГЧП, а социально-политическую значимость инвестиционных проектов и присутствие публично-правового образования в качестве партнера – основными специфическими чертами ГЧП, отличающими эти отношения от обычных гражданско-правовых отношений.

Законодательные основы для развития ГЧП в России представлены следующими правовыми актами:

- Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»;
- Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития»;
- Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» и др.

Экспертным советом по законодательству о государственно-частном партнерстве комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству разработан региональный модельный закон «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства». Данный документ подготовлен на основе законодательного опыта регионов в области ГЧП: г. Санкт-Петербург, Томская, Кемеровская, Курганская, Челябинская, Смоленская области, Ставропольский край, республики Калмыкия, Дагестан, Алтай.

Существуют две основные точки зрения по вопросу создания специализированной законодательной базы ГЧП. Приверженцы первой требуют проведения принципиальных различий между публично-правовыми и гражданско-правовыми функциями и полномочиями государства в процессе хозяйственного оборота, а также обязательного определения «государственно-частного партнерства» в нормативных актах РФ. Противоположная точка зрения основана на понимании отношений в сфере ГЧП как гражданско-правовых отношений, выводе об отсутствии необходимости введения нового понятия «государственно-частное

партнерство» в систему российского права и принятия специального отраслевого законодательства.

При этом наличие указанных точек зрения не отменяет необходимость урегулировании следующих основных вопросов в сфере ГЧП: статуса публично-правовых образований как субъекта отношений в ГЧП; статуса контролируемого государством хозяйствующего субъекта (например, ОАО с долевым участием государства); обеспечения для инвестора неизменности условий соглашения со стороны государства; ответственности публично-правового образования за неисполнение своих гражданско-правовых обязательств; особого положения судебной ветви власти в области ГЧП и др.

Механизм ГЧП в банковском проектном финансировании (БПФ) представляет собой организованную совокупность структурных элементов ГЧП, с помощью которых осуществляется взаимодействие представителей государства и частного бизнеса по управлению и финансированию инвестиционных проектов, реализуются действующие экономические законы, и обеспечивается процесс воспроизводства. При этом под БПФ понимаем систему экономических отношений по финансированию долгосрочных (свыше 5 лет) крупных (от 5 млн. долл. США) проектов в рамках финансовых схем и моделей, основанных на кредитовании, при котором источником возврата вложенных средств и главным обеспечением служат денежные потоки, создаваемые самим проектом или действующим бизнесом.

В российской экономической литературе предложены различные классификации структурных элементов ГЧП. Например, к институтам ГЧП относят: Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк, государственные корпорации, особые экономические зоны и т.п.; к инструментам ГЧП – инструменты бюджетного инвестирования (федеральные целевые, федеральные адресные инвестиционные программы, сервисные контракты, контракты жизненного цикла); инструменты частного инвестирования (концессионные соглашения, различные виды инвестиционных соглашений); кредиты и иные финансовые инструменты Внешэкономбанка и др.

Инвестиционный фонд РФ был создан в целях стимулирования реализации крупных инфраструктурных и инновационных проектов на условиях ГЧП. В настоящее время эксперты отмечают, что в работе фонда существуют следующие основные проблемы: значительность транзакционных издержек частного соинвестора (например, разработка бизнес-проекта может достигать стоимости в размере около 1,2 млн. евро); высокая доля государства в проектах ГЧП (обычно составляет около 75 %); несоответствие механизма формирования ГЧП, прописанного в «Положении об Инвестиционном фонде РФ», Бюджетному, Градостроительному, Налоговому кодексам, земельному законодательству; бюрократические препятствия процедуре отбора проектов; концессионные вопросы, например, в части возможности привлечения дополнительных кредитных ресурсов под залог прав требований по концессионному соглашению. Специалисты, как правило, предлагают два

варианта решения вышеуказанных проблем: перевод алгоритма бюджетного инвестирования в режим инвестирования корпоративного посредством создания государственной корпорации; распределение средств фонда по закрепленным проектам на конкурсной основе с привлечением частных инжиниринговых и финансовых консорциумов.

Кроме этого, некоторые экономисты утверждают, что в связи с кризисом произошла смена приоритетов фонда с финансирования магистральных проектов на оказание поддержки региональным и межрегиональным проектам.

Огромный вклад в развитие механизма ГЧП на российском рынке БПФ вносит государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Она оказывает финансовую поддержку приоритетных инвестиционных проектов, отличающихся высокой рискованностью, длительными сроками окупаемости, сложностью необходимых инструментов поддержки и т.д. Внешэкономбанк предоставляет кредиты и займы (в том числе совместно с частными финансовыми институтами), гарантии, страхование кредитов и т.п. Критерии отбора инвестиционных проектов: срок окупаемости проекта - более 5 лет; общая стоимость проекта – более 2 млрд. рублей; минимальный размер участия Внешэкономбанка – 1 млрд. рублей. Объем портфеля кредитов, предоставленных банком в рамках участия в реализации инвестиционных проектов, по состоянию на 01.01.2009 г. составил 129,9 млрд. рублей. На принципах ПФ по состоянию на 1 января 2009 г. было реализовано 19 проектов с объемом портфеля кредитов – 45,3 млрд. рублей. При этом в июне 2008 года Внешэкономбанк создал «Центр ГЧП» и в числе стратегических целей Банка развития к 2012 г. провозгласил обеспечение объема финансирования проектов, реализуемых на принципах ГЧП, на уровне не ниже 30%.

Следует отметить, что в посткризисный период привлечение финансовых инструментов данного института ГЧП для ПФ является перспективным не только из-за больших ресурсов Внешэкономбанка для структурирования и финансирования, но и по причине его приближенности к государству. Наблюдательный совет банка возглавляет Председатель Правительства РФ, что дает возможность институту оперативно решать возникающие в процессе реализации ГЧП-проектов вопросы.

Специалисты отмечают наличие ряда проблем в работе Банка развития:

- проблема финансирования. Помимо средств, переданных государством в уставный капитал Внешэкономбанка (180 млрд. руб.), банк является государственной управляющей компанией по управлению пенсионными средствами граждан. Однако за 2008 г. убыточность пенсионных накоплений, переданных в управление Внешэкономбанку, составила 0,33 %. Этот ресурс мог бы послужить источником финансирования долгосрочных проектов. Законодательно банку запрещено привлекать во вклады средства физических лиц, а средства юридических лиц могут быть приняты в

качестве депозитов только от предприятий, участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка. Дополнительными источниками средств могли бы послужить средства Фонда национального благосостояния, как части Стабилизационного фонда, а также средства Агентства по страхованию вкладов, которые целесообразно передать в доверительное управление банку;

- необходимо освободить банк от осуществления функции по обслуживанию внешнего госдолга России. Предполагается, что данная обязанность будет упразднена к концу 2012 года;

- особое внимание следует уделить тому, чтобы Банк развития не оказался политизирован.

В последнее время многие субъекты РФ рассматривают в качестве одного из приоритетных направлений инвестиционного и инновационного развития создание региональных инвестиционных фондов и формирование особых экономических зон (ОЭЗ).

ОЭЗ способствуют стимулированию предпринимательской активности в регионах, обеспечивают создание и функционирование современных объектов инженерной и транспортной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций, средств федерального бюджета, использования комплекса фискальных и административных преференций. С точки зрения проектного финансирования размещение производства на территории ОЭЗ обеспечит повышение эффективности инвестиционного проекта, в том числе за счет налоговых льгот, предоставляемых участникам ОЭЗ.

Рассмотрим несколько схем БПФ с использованием инструментов ГЧП. Механизм ГЧП в БПФ, как правило, реализуется по двум направлениям: банки наряду с государством владеют долями в капитале инвестиционных институтов и (или) финансируют на долевых условиях инвестиционные проекты. При этом во втором случае государство, как правило, дополняет средства частных учреждений.

Схема БПФ с концессионным соглашением предусматривает, что государство (муниципальное образование), оставаясь полноправным собственником имущества, выступающего предметом концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение установленного срока определенные функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями для обеспечения функционирования объекта концессии. Концессионер вносит плату за пользование государственной или муниципальной собственностью и обладает правом собственности на выработанную по концессии продукцию. Базовой для многих видов концессий является модель «Строительство, эксплуатация, передача» («Build, operate, transfer» - BOT), которая наиболее распространена в энергетическом секторе (рисунка). Концессия как инструмент ГЧП в ПФ является одним из перспективных направлений развития экономических отношений в России, так как предусматривает привлечение финансовых

средств в экономику региона извне и не создает дополнительной нагрузки на бюджет. Однако многие исследователи отмечают недостаточную защищенность прав концессионера в нашей правовой системе.

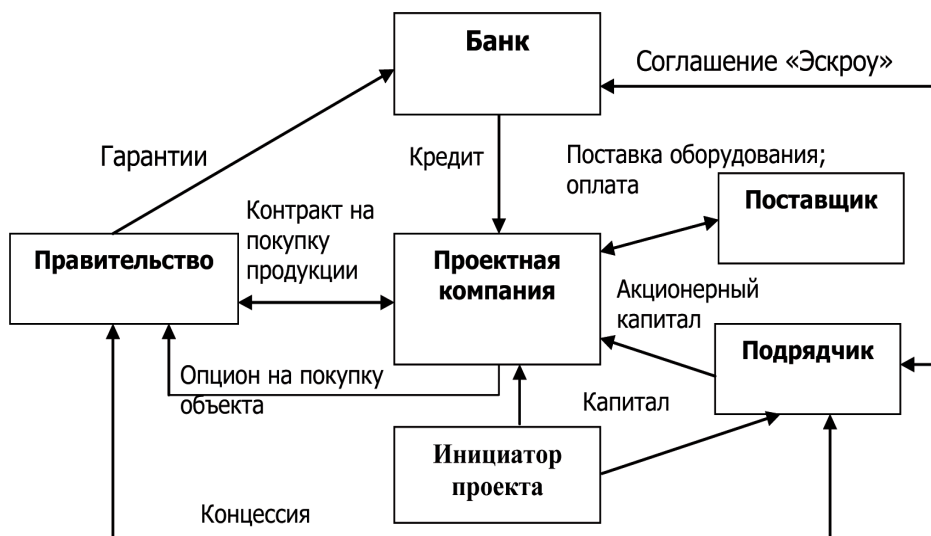


Рис. Типовая схема концессии по модели «Build, operate, transfer» (BOT)

Соглашения о разделе продукции (СРП) как форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом напоминает традиционную концессию. Но если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. В мировой практике такая схема БПФ особенно активно используется в сфере нефтедобычи.

Кроме этого, в рамках ГЧП заключаются договоры о совместной деятельности, договоры аренды с инвестиционными обязательствами, различные смешанные договоры между государством в лице органов государственной власти и юридическими лицами с целью реализации крупных социально-значимых проектов.

В настоящее время разрабатываются и внедряются новые инструменты ГЧП, например, инфраструктурные облигации. Они позволяют концессионерам, частным партнерам по концессионным соглашениям привлекать денежные средства на фондовом рынке. Мировая практика свидетельствует о том, что большую часть вложений в инфраструктурные облигации осуществляют институциональные инвесторы (пенсионные фонды, страховые компании и т.п.). Период обращения инфраструктурных облигаций привязан к сроку строительства или реконструкции объекта и периоду его эксплуатации (обычно 15 - 25 лет).

Контракты жизненного цикла за рубежом считаются одним из видов концессии. Но в отличие от концессий, плательщиком по данным контрактам выступает государство. Частный партнер получает ежегодную прибыль при условии создания объекта инфраструктуры, отвечающего всем

эксплуатационным характеристикам и требованиям к качеству.

Сервисные контракты соединяют в себе признаки концессии и договора подряда, представляют собой заключение договора на текущий и капитальный ремонт, текущее обслуживание объекта на срок, равный периоду между капитальными ремонтами (обычно 5 - 10 лет). В отличие от концессии, за работу платит государство периодическими платежами при оговоренных контрактом условиях.

Для применения трех последних инструментов ГЧП в России пока не сформирована необходимая законодательная база. Несмотря на это, некоторые специалисты в качестве оптимальной схемы реализации российских инвестиционных проектов рассматривают вариант, при котором инвестор берет кредит в коммерческом банке под гарантии Внешэкономбанка, затем по схеме концессии или с применением контракта жизненного цикла за собственные средства осуществляет строительство объекта. Когда указанный объект вводится в эксплуатацию, инвестор может выпускать инфраструктурные облигации под гарантии Внешэкономбанка.

Таким образом, исследование механизма ГЧП в БПФ в России выявило следующие направления его совершенствования:

1) российским банкам необходимо выбрать ГЧП как основной механизм реализации проектов, обеспечивающий выход на мировые рынки капиталов и стимулирующий привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики;

2) следует формировать основы использования механизма ГЧП на уровне регионов. При этом будет создана реальная альтернатива приватизации объектов коммунальной собственности, позволяющая привлекать материальные и финансовые ресурсы частного сектора, обеспечивать минимизацию рисков сокращения рабочих мест и удорожания коммунальных услуг;

3) целесообразно дальнейшее изучение экономических и правовых аспектов ГЧП, а также разработка методических материалов по реализации ГЧП-проектов.

Список источников

1. Баринов, А.Э. Проджект файненсинг. Технологии финансирования инвестиционных проектов: Практикум [Текст] / А.Э. Баринов. М.: Ось-89, 2007.

2. Грищенко, Н.Б. Участие банков развития в модернизации национальной экономики [Текст] / Н.Б. Грищенко // Финансы и кредит. 2009. № 19.

3. Дерябина, М. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] / М.Дерябина // Вопросы экономики. - 2008. - № 8.

4. Зусман, Е.В. ГЧП в условиях экономического кризиса: новые тенденции развития [Текст] / Е.В. Зусман // Юрист. - 2009. - № 1.

5. Ильин, И.Е. Государство и бизнес: в русле взаимовыгодного партнерства // Организация продаж банковских продуктов. - 2009. - № 1.

6. Царев, Д. Государственно-частное партнерство: правовой аспект [Текст] / Д. Царев, А. Иванюк // Финансовая газета. - 2009. - № 17.

THE MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN BANKING PROJECT FINANCING IN RUSSIA

V.S. Pilyakina,

post-graduate student of the Chair of Finances and Credit of Voronezh State University; pilyakinavs@gmail.com

The work illustrates the current trend of project financing market, which is increased cooperation between the state and private business in order to implement investment projects in priority sectors of the Russian economy. The legislation of public-private partnership (PPP) in Russia is analyzed. The mechanism of PPP in the banking project financing is presented as an organized set of structural elements of PPP (specialized institutions and instruments), which help the state and the private sector to manage and finance the investment projects.

Keywords: public-private partnership, project financing, investment.