

ИСТОЧНИКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

THE SOURCES AND LIMITS OF FINANCING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN THE FIELD OF SUBSOIL USE

**V. Zaernyuk
V. Leonova**

Summary. In article sources and current limitations on financing of projects of public-private partnership in subsurface use are considered. It is noted that in the Russian Federation the scheme of debt financing of projects of PPP in subsurface use did not gain due distribution because of insufficiency of their legal regulation in the current legislation. It is offered to consider the cost of attraction of budgetary funds through a discount rate. For cases when attraction of necessary budgetary funds by the public partner is theoretically impossible owing to excess of limits of loans, it is offered to use additional criterion of comparison — the budgetary effect of the speed of introduction of an object to operation.

Keywords: mining, risk, uncertainty, risk management in mining projects.

Заернюк Виктор Макарович

Д.э.н., профессор, Российский государственный геолого-разведочный университет имени Серго Орджоникидзе (Москва)
zvm4651@mail.ru

Леонова Валентина Петровна

Д.э.н., профессор, Российский государственный социальный университет (Москва)
leonovavp@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены источники и действующие ограничения по финансированию проектов государственно-частного партнерства в недропользовании. Отмечено, что в Российской Федерации схема долгового финансирования проектов ГЧП в недропользовании не получила должного распространения по причине недостаточности их правовой регламентации в действующем законодательстве. Предложено стоимость привлечения бюджетных средств учитывать через ставку дисконтирования. Для случаев, когда привлечение необходимых бюджетных средств публичным партнером теоретически невозможно в силу превышения лимитов по займам, предлагается использовать дополнительный критерий сравнения — бюджетный эффект от скорости введения объекта в эксплуатацию.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проектное финансирование, специальная проектная компания.

В российской практике хозяйствования термин государственно-частное партнерство (далее ГЧП) приобрел широкую известность лишь в последние годы, в связи с активным обсуждением вопроса о необходимости привлекать частный капитал и опыт для развития стратегически важных отраслей отечественной экономики. В соответствии с общим представлением ГЧП — рассматривается как институциональный альянс государства и бизнеса, который организуется в целях реализации как национальных, так и международных общественно значимых проектов по широкому спектру сфер деятельности [1].

ГЧП как наиболее оптимальная форма взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора позволяет предусмотреть разделение рисков между субъектом государственной власти и инвестором при экономико-законодательном объединении ресурсов материального и нематериального назначения [2].

Такое партнерство должно способствовать рациональному и комплексному использованию недр, повысить их конкурентоспособность, что особенно важ-

но на этапе перехода от сырьевой к инновационной направленности эксплуатации минерально-сырьевой базы страны.

Однако существующий порядок взаимодействия государственного и частного сектора в России по вопросам государственно-частного партнерства признается бизнес-сообществом малоэффективным. Весьма показательными представляются результаты опроса [3], организаторами которого стали Торгово-промышленная палата РФ и Центр развития государственно-частного партнерства. Опросу были подвергнуты ведущие бизнес-структуры, реализующие инфраструктурные проекты по оценке развития ГЧП в России.

В опросе принимали участие инфраструктурные компании, являющимися представителями основных отраслей, которые в настоящее время рассматриваются как потенциальные компании с возможной реализацией проектов ГЧП в области энергетики, ЖКХ, транспорта (автомобильных и железных дорог, аэропортов и морских портов), нефтегазового сектора, оборонно-промышленного комплекса, социальной инфраструктурф.

Крупнейшие инфраструктурные компании оценили эффективность взаимодействия бизнеса и власти, обозначили пробелы в законодательстве и барьеры, с которыми сталкивается бизнес при участии (рассмотрении возможности участия) в проектах ГЧП.

На вопрос «Как вы оцениваете эффективность существующего порядка взаимодействия государственного и частного сектора по ГЧП?», 92% респондентов считали сложившийся порядок взаимодействия государства и частного сектора по вопросу ГЧП малоэффективным. Большинство компаний выделяют ряд следующих проблем взаимодействия государства и частных партнеров:

- ◆ отсутствие единого и прозрачного механизма взаимодействия публичных и частных партнеров при инициации вопросов, связанных с реализацией проектов ГЧП;
- ◆ высокий уровень издержек частных партнеров на стадии предпроектной подготовки ГЧП-проектов;
- ◆ ограниченный законодательством перечень возможной формы взаимодействия государства и частных инвесторов на основе использования механизмов ГЧП;
- ◆ отсутствие профильного ведомства, которое должно осуществлять регулирование в области ГЧП;
- ◆ отсутствие процедуры принятия решений об инициации и реализации того или иного проекта ГЧП, имеющей нормативное закрепление.

Оценивая эффективность государственной политики, направленной на развитие механизмов ГЧП 33% опрошенных удовлетворяет действующая государственная политика. В то же время 67% принявших участие в опросе считали государственную политику, направленную на развитие механизмов ГЧП достаточно слабой. В частности, респонденты отмечали, что развитие механизмов ГЧП в РФ претерпевает еще начальную стадию и формирование ГЧП практикуется в основном в отрасли транспорта, а что касается других отраслей, то там государство принимает лишь декларативные меры, что свидетельствует об отсутствии единой государственной политики в вопросах внедрения механизмов ГЧП в Российской Федерации.

На вопрос «Необходима ли единая методология реализации проектов ГЧП?» все респонденты отметили необходимость единой методологии реализации проектов ГЧП, из них: 67% считают, что единая методология необходима в части разработки типовых форм соглашений о ГЧП; 58% респондентов отметили необходимость разработки методических рекомендаций для субъектов РФ; 23% опрошенных назвали иные цели внедрения единой методологии реализации проектов ГЧП, в частности:

- ◆ повышение уровня квалификации участников;
- ◆ обеспечение единства подхода оценки целесообразности реализации проекта ГЧП и наиболее экономически эффективной формы участия публичных партнеров в проектах ГЧП;
- ◆ исключение ошибок в реализации механизмов ГЧП на уровне регионов и муниципальных образований.

По результатам опроса, главной задачей которого было обобщение мнений представителей бизнеса для выявления существующих проблем и препятствий развитию ГЧП в России и дальнейшей выработки возможных решений по их преодолению, были сформированы следующие основные выводы:

1. Механизмы взаимодействия государственного и частного партнеров не отлажены (опрошенных представителей бизнеса не устраивают существующие порядки взаимодействия с государственным сектором по вопросам ГЧП, а
2. Политику, направленную на развитие механизмов ГЧП, следует оценивать не иначе как слабоэффективная;
3. Необходимо учитывать мнение бизнес-сообщества при разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы в области ГЧП, то есть необходима доработка проекта федерального закона «Об основах ГЧП в РФ» в части защиты интересов частного партнера. Также представители бизнес-сообщества считают неотъемлемым условием формирования нормативной базы в сфере ГЧП разработку отраслевого законодательства. Бизнес готов участвовать в совершенствовании законодательства);
4. В виду отсутствия единой методологии реализации проектов ГЧП необходимо разработать единую методологическую базу, связанную с подготовкой и реализацией проектов ГЧП, мониторингом реализации проектов ГЧП, оценкой эффективности внебюджетного финансирования инфраструктурных проектов и пр.);
5. Необходима разработка и постоянное совершенствование единых (типовых) механизмов отбора частных партнеров для реализации проектов ГЧП (при выборе частного партнера для проектов ГЧП в большинстве случаев отсутствуют четкие критерии отбора, а процедура принятия решений слишком сложна и бюрократизирована. Требуется внедрить механизмы независимой экспертизы конкурсной документации и соблюдение конкурсной процедуры для защиты ущемленных интересов частного партнера);
6. Нужны меры по консолидации бизнес-сообществ в сфере ГЧП (необходимо создать условия для консолидации бизнес-сообществ с целью защи-

ты интересов частных партнеров при реализации проекта ГЧП);

7. Проведение стандартизации профессиональной деятельности в сфере ГЧП пока преждевременно (проекты слишком разрознены, но со временем возможно внедрение стандартизации в отдельно взятых отраслях, в первую очередь в отношении деятельности операторов инфраструктурных объектов);
8. Государственному заказчику необходимо повышать уровень специальных компетенций в сфере ГЧП (кроме базового знания в сфере ГЧП государственному заказчику необходимо повышать уровень квалификации, связанный с проработкой технического задания и конкурсной документации, а также управлением проектом ГЧП);
9. Бизнес-сообществам еще недостаточно в участии по обмену опытом с зарубежными партнерами, то есть необходимо организовать специальные площадки и мероприятия для взаимодействия российских участников рынка ГЧП с иностранными партнерами;
10. Можно констатировать недостаток информации по развитию, тенденциям развития проектов государственно-частного партнерства в России. Имеющаяся информация следует признать как труднодоступную и разрозненную. Проектам, реализуемым на принципах ГЧП, не хватает широкого освещения в СМИ).

Таковы основные выводы по результатам исследования Торгово-промышленной палатой РФ и Центра развития государственно-частного партнерства.

Для реализации инфраструктурных проектов на условиях ГЧП всегда требуются большие капитальные вложения, отдача от которых может прийти только со временем. В настоящее время ГЧП становится актуальным и для предприятий, имеющих отношение к сфере недропользования, которым присуща высокая капиталоемкость, долгосрочность, длительные сроки реализации и окупаемости вложений. Сами капитальные вложения требуют значительные дополнительные средства для создания соответствующей производственной и социальной инфраструктуры, затрат по осуществлению природоохранных мероприятий.

Решение о реализации любого инвестиционного проекта по той или иной схеме — особенно в рамках ГЧП — всегда предполагает получение государством ответа на вопрос, является ли предложенный способ наиболее эффективным методом использования конкретного ресурса, в частности, денег. Традиционно в мировой практике для ответа на этот вопрос проводят рассмотрение предлагаемого метода реализации проекта

по четырем основным критериям: 1) целесообразности реализации и экономической обоснованности проекта в аспекте социально-экономической ситуации в стране и наличия планов по развитию промышленной или общественной инфраструктуры конкретного сектора экономики; 2) жизнеспособности в аспекте возможности привлечения частных инвестиций и обеспечения прибыльности; 3) наличия бюджетной финансовой выгоды (Vfm), подтверждающей получение лучшего качественного результата при наименьшем вложении средств; 4) фискальной реализуемости в условиях сокращения расходов государства и действия иных бюджетных ограничений [4].

ГЧП не дает возможности строить без денег. Также как и любые инвестиционные проекты с государственным участием ГЧП нуждается в поступательном развитии экономики страны, равновесии и стабильности на товарных, сырьевых и финансовых рынках, отсутствии бюджетных проблем и сравнительно низких процентных ставках по кредитам, доступности капитала на финансовых рынках. В связи с тем, что долгосрочные бюджетные обязательства государства приравниваются к займам, возникает необходимость в долгосрочном и качественном планировании бюджетных поступлений, позволяющим обеспечить выполнение этих обязательств. В противном случае никакая бюджетная система не выдержит аналогичных объемов заемного финансирования со сроком реализации достигающим 50 лет, поскольку — согласно соглашению с частным партнером — государству придется их возмещать на фоне экономического спада, стагнации и существенного роста стоимости денежных займов [5].

В этой связи рассмотрим источники и действующие ограничения по финансированию проектов ГЧП в недропользовании.

Традиционными источниками финансирования и основными формами государственного финансирования проектов ГЧП в области добычи полезных ископаемых являются [6]:

- ♦ долгосрочные целевые программы — федеральные, региональные и муниципальные. Они, в частности, могут предусматривать предоставление субсидий бюджетам бюджетной системы нижестоящего уровня государственной власти. Средства, предусмотренные соответствующей долгосрочной целевой программой, расходуются государственно-правовыми образованиями посредством заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов при покупке товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных нужд или заключения соглашений о ГЧП в области добычи полезных ископаемых.

По каждой такой программе ежегодно проводится оценка эффективности её реализации и расходовании финансовых средств, по результатам которой может быть принято решение о сокращении (начиная с очередного финансового года) средств на реализацию программы или о досрочном прекращении её реализации;

- ◆ государственные и муниципальные (бюджетные) гарантии. Наличие в проектах ГЧП в области добычи полезных ископаемых бюджетных гарантий существенно повышают их привлекательность для частных инвесторов;
- ◆ прямые бюджетные инвестиции — часть средств бюджета соответствующего уровня, направляемые в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ для реализации проекта ГЧП в области добычи полезных ископаемых. Выделение прямых бюджетных инвестиций фактически означает непосредственное вхождение государства в уставный капитал специальной проектной компании — SPV и принятии им соответствующей части рисков, прежде всего строительных и эксплуатационных.

В качестве источников внебюджетного финансирования следует отметить следующие [7]:

- ◆ собственные средства частных партнеров и привлеченных в проект инвесторов;
- ◆ фонды прямых инвестиций;
- ◆ международные финансовые институты;
- ◆ государственные корпорации и институты развития;
- ◆ коммерческие и некоммерческие кредитные организации (прежде всего, банки).

Из обширной международной практики ГЧП следует, что при реализации крупных инфраструктурных проектов, рассчитанных на длительный срок окупаемости, как правило, практически всегда возникает проблема недостаточности выделенного под проект финансирования (как государственного, так и частного) в связи с их неизбежной ограниченностью. Для выхода из таких ситуаций партнеры вынуждены привлекать к финансированию проекта долговой капитал [8,9].

К сожалению, в Российской Федерации схема долгового финансирования проектов ГЧП в недропользовании не получила должного распространения по причине недостаточности их правовой регламентации в действующем законодательстве, в частности неурегулированности вопросов по использованию инсайдерской информации и манипулированию финансовыми рынками, возможности использования государственных долговых обязательств (государственных гарантий, бюджетных кредитов, грантов и субсидий) и финансовых инструментов частных структур — корпоративных ценных

бумаг, инфраструктурных облигаций, векселей и т.д.). Более доступными долговыми инструментами являются долгосрочные банковские кредиты, хотя в текущих условиях практического отсутствия бюджетного финансирования, жестких финансовых ограничений по заемному кредитованию и недостаточной капитализации российского банковского сектора принять участие в программе по финансированию проекта ГЧП в области добычи полезных ископаемых могут лишь единицы из всех российских банков, да и то под соответствующее финансовое обеспечение государства.

Принято считать, что на практике существует три традиционные, а потому наиболее распространенные, формы финансирования проектов ГЧП [10, 11]:

- ◆ **государственное финансирование**, при котором государство привлекает в проект ГЧП заемные средства через кредитование частного партнера путем предоставления ему различного рода грантов, субсидий или гарантий по долговым обязательствам. Как правило, государство в лице исполнительных органов государственной власти имеет возможность получать кредиты на финансовом рынке по более низкой процентной ставке, чем частные партнеры. Однако государство всегда ограничено в свободных средствах, с одной стороны, финансовыми возможностями бюджетной системы — максимальный объем заимствования государством на рынке капитала ограничивается законом о бюджете на текущий год, а с другой стороны тем, что у государства всегда имеется целый ряд социальных программ и общественно значимых проектов, конкурирующих между собой за получение этих ограниченных финансовых ресурсов;
- ◆ **корпоративное финансирование**, при котором частный партнер привлекает в проект ГЧП в области добычи полезных ископаемых заемные средства, используя свой «goodwill» — репутационный потенциал, хорошую кредитную историю и имеющийся в его распоряжении бизнес. Безусловно, частный партнер имеет значительно больше возможностей привлечь заемное финансирование от более широкого спектра частных инвесторов, однако объем необходимых инвестиций в проект и недостаточность его прибыльности в будущем могут не оправдать надежд инвесторов по уровню доходов от вложения своих денег в проект, что ведет к повышению стоимости такого финансирования, а потому не всегда может быть доступно для частного партнера;
- ◆ **проектное финансирование**, при котором заемное финансирование проектов ГЧП в области добычи полезных ископаемых осуществляется под гарантии ожидаемой прибыли от эксплуатации

создаваемого объекта соглашения без права или с ограниченным правом регресса, т.е. обратного требования кредитора о возмещении предоставленных заемщику денежных средств. Основной возврат вложенных в проект средств (собственных и заемных) происходит за счет денежных потоков, непосредственно генерируемых проектом. Банковские и иные кредиты предоставляются напрямую создаваемой специальной проектной компании — SPV. При этом финансирующие лица для погашения кредитов рассчитывают на денежные потоки проекта, а в качестве обеспечения долга выступают текущие активы SPV компании и будущие доходы от реализации проекта, чем, впрочем, и ограничивается его объем. То есть, долги SPV компаний не отражаются ни в балансе акционеров SPV компании, ни в балансе частного партнера, ни в балансе государственного партнера [6, 12].

Структура проектного финансирования состоит из собственного капитала проекта ГЧП в области добычи полезных ископаемых, предоставленного частным и государственным партнерами, а также инвесторами проекта и заемного капитала, предоставленного одной или несколькими группами лиц. Поскольку проектное финансирование предполагает вовлечение в него на основе заключаемых договоров большого количества лиц, каждое из которых принимает на себя лишь небольшую часть общего риска не завершения проекта, в результате чего риски дробятся на значительно более мелкие, тем самым становясь приемлемыми для всех участников проекта ГЧП в области добычи полезных ископаемых.

Характерными чертами проектного финансирования является следующее [11, 13]:

- ◆ основные, оборотные фонды и денежные потоки принято отражать на балансах специально созданных SPV компаний. Стоимость проекта ГЧП в недропользовании обособлена от балансов его участников, а гарантию возврата кредитов и вложенных средств будет определять только экономический эффект, получаемый в процессе реализации ГЧП-проекта. При этом активы SPV компании могут выступать в качестве обеспечительного кредита залогового обязательства. Что касается государства, международных организаций и финансовых институтов, то они могут также давать разного рода гарантии;
- ◆ в системе проектного финансирования отсутствует исключительная зависимость проектов ГЧП в области недропользования от стоимости задействованного актива и размера процентной ставки, а также от сроков предоставленных кредитов.

Успешное завершение проекта является самым существенным фактом для всех его участников, которые находятся в зависимости от итогов реализации проекта и его чувствительности к различного рода воздействующим факторам;

- ◆ частный партнер, другой участник, непосредственно занятый в проекте, и заинтересованное третье лиц создают специальную управляющую компанию целевого назначения (оператор проекта), которая отвечает за изучение его финансово-экономической жизнеспособности, выработку стратегии развития, формирование пакета гарантий и обязательств. Зачастую в этих целях проект ГЧП в области недропользования регистрируется как самостоятельное юридическое лицо;
- ◆ в отличие от обычного кредита, при котором заемщик, инвестор или партнеры проекта полностью берут на себя риски, при проектном финансировании они подлежат распределению среди всех участников проекта, включая государство. Участниками организуется система рационального управления рисками, согласовываются свои цели, интересы, принимаются стратегические управленческие, инвестиционные и финансовые решения, оцениваются их последствия и создается скоординированная программа реализации проекта, при необходимости вносятся в нее изменения с учетом обратных связей и поступающей новой информации.

Преимуществами проектного финансирования являются [11, 13]:

- ◆ ограничение ответственности сторон соглашения — учредителей SPV-компании, предоставляющих акционерный капитал. Финансирующие лица проекта заинтересованы в его успешной реализации, поскольку для возврата выданных ими кредитов они вынуждены полагаться только на финансовое обеспечение самого проекта и его способность генерировать денежный поток, достаточный для покрытия долговых обязательств;
- ◆ высокий объем привлечения долгового капитала (заемного финансирования), достигающий 90 процентов стоимости проекта ГЧП в области добычи полезных ископаемых. При этом стоимость долгового капитала объективно отражает объем рисков проекта;
- ◆ возможность учреждения нескольких SPV-компаний под реализацию лота проектов ГЧП в области добычи полезных ископаемых и вынесения их рисков за основной баланс участвующих в проекте юридических лиц — частной компании, исполнительного органа государственной власти или финансирующего лица;

- ◆ сокращение «агентских» и «транзакционных» издержек, отражающих имеющиеся противоречия между различными группами участников «внутри» учрежденной ими SPV компании в ходе реализации проекта.

Очевидно, что проектное финансирование является наиболее гибкой, рациональной и перспективной формой долгосрочного финансирования проектов ГЧП в области добычи полезных ископаемых, что позволяет достичь кумулятивного экономического эффекта за счет использования ограниченных бюджетных ресурсов, частной финансовой инициативы и инвестиций, а также максимально использовать преимущества от привлечения к исполнению полномочий государства компетенций частных компаний при создании, реконструкции и эксплуатации объектов производственной и общественной инфраструктуры.

С учетом обозначенной позиции экспертов [14], а также лучших международных практик дальнейшее развитие института оценки проектов ГЧП в Российской

Федерации должно основываться на следующих базовых положениях:

Оценка должна проводиться выборочно, в первую очередь для крупных и средних проектов (свыше 1–1,5 млрд. рублей общего объема инвестиций на создание объекта) и не касаться объектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в виду отдельного специального регулирования и большого числа таких проектов на данном этапе развития рынка.

Стоимость привлечения бюджетных средств в случае их отсутствия целесообразно учитываться через ставку дисконтирования, как это реализовано сейчас в методике оценки проектов ГЧП в рамках 224-ФЗ. Для случаев, когда привлечение необходимых бюджетных средств публичным партнером (концедентом) теоретически невозможно в силу превышения лимитов по займам — предлагается использовать дополнительный критерий сравнения — бюджетный эффект от скорости введения объекта в эксплуатацию (аналогичный подход используется во Франции).

ЛИТЕРАТУРА

1. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6.
2. Полянская И. Г. Особенности государственно-частного партнерства в недропользовании // Бизнес, менеджмент и право. 2009. № 1 (17).
3. Отчет по результатам исследования «Оценка развития ГЧП в России. Мнение бизнеса» // Центр развития ГЧП. Торгово-промышленной палатой РФ. 2013. — 16 с.
4. Шарипова Е. Оценка проектов ГЧП: применение критерия «цена-качество» и оценка Public Sector Comparator, 2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/Value%20for%20money.pdf>
5. Akintoye F., Beck M., Hardcastle C. Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. — Hoboken (New Jersey, USA): John Wiley & Sons, 2008. — 448 р.
6. Официальный сайт Центра ГЧП ВЭБ [Электронный ресурс] / Режим доступа <http://www.pppinrussia.ru/>
7. Sengupta S. Financial Analysis and Modeling Using Excel and VBA. Second Edition, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2010.
8. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. The World Bank, 2010 [Электронный ресурс] // Режим доступа http://www.ppiac.org/sites/ppiac.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf
9. Yescombe E. R. Principles of Project Finance / Academic Press, New York — 2013.
10. Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика / Под ред. В. Варнавского, А. Зельднера, В. Мочальникова, С. Сильвестрова. — М.: Анкил, 2015. — 252 с.
11. Максимов В. В. Организация подготовки проектов государственно-частного партнерства, 2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/>
12. Официальный сайт Центра развития ГЧП [Электронный ресурс] / Режим доступа <http://pppcenter.ru>
13. Dufficy F. United Kingdom / PPP in Europe. — London: CMS Legal Services EEIG, 2010. — 154 p.
14. Обоснование эффективности применения механизмов ГЧП. Экспертный релиз // Национальный центр ГЧП. — М.: 2017. — 16 с. [Электронный ресурс] / Режим доступа

© Заернюк Виктор Макарович (zvm4651@mail.ru), Леонова Валентина Петровна (leonovavp@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»