



Необходимость бюджетного финансирования в совместных государственно-частных проектах промышленного и транспортного развития

Макаров И.Н.¹, Евсин М.Ю.¹, Колесников В.В.¹, Спесивцев В.А.¹

¹ Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации - Липецкий филиал, Липецк, Россия

АННОТАЦИЯ:

Данная работа посвящена проблематике организации и финансирования крупных промышленных и транспортных проектов. Основное внимание уделено необходимости бюджетных вложений на первоначальных этапах разработки и реализации проектов как основе их развития и последующего привлечения частных инвестиций.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бюджет, инвестиции, финансирование, риски, государственно-частное партнерство, проектное финансирование, промышленность, транспорт.

The need for budgeting in joint public-private projects of industrial and transport development

Makarov I.N.¹, Evsin M.Yu.¹, Kolesnikov V.V.¹, Spesivtsev V.A.¹

¹ Financial University under the Government of the Russian Federation - Lipetsk branch, Russia

Введение

В настоящее время многие отечественные экономисты (в частности, С. Глазьев, В. Ивантер) активно отстаивают идею о необходимости значительного государственного присутствия в экономике. Данное присутствие прежде всего должно заключаться в разработке и реализации масштабных промышленных и инфраструктурных проектов. Однако основной «болевой точкой» является вопрос источников финансирования подобных проектов. В соответствии с мировым и отечественным (дореволюционным и периода НЭПа) опытом, рассмотренным во множестве работ [1–8, 10–16, 20] (Burns, Estache, 1999; Arushanova, 2016; Velikanova, 2009; Ivanov, 2016; Kabashkin, 2007; Kelbakh, Sigova, 2015; Lantsov, 2015; Makarov, 2009; Makarov, 2007; Makarov et al., 2016; Yastrebov, 2011), мы на роль основного механизма финансирования крупномасштабных инфраструктурных и промыш-

ленных проектов предлагаем проектное финансирование на базе государственно-частного партнерства. Соответственно целью данной работы является анализ возможностей государственно-частного партнерства и необходимости бюджетных вложений в финансировании крупных промышленных и транспортных проектах.

Сейчас в нашей стране получает развитие проектное финансирование с использованием различных форм государственно-частного партнерства. Исторически одним из основных направлений реализации государственно-частного партнерства в нашей стране были инфраструктурные проекты, прежде всего – железнодорожные магистрали. Так, из данных *таблицы 1* видно, что в период с 1866 по 1896 гг. расходы на железнодорожное дело составляли значимую часть государственных расходов.

Пропустив советский исторический период развития железнодорожной системы – ибо там не было альтернативных государственным источникам финансирования развития сети железных дорог, мы, анализируя возможные варианты и проекты развития железных дорог России, не можем не отметить программу и стратегию развития данного вида транспорта.

В начале этого века в Министерстве транспорта России разработана Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года¹.

Данная стратегия предполагала развитие сетевой инфраструктуры за счет государственного и частного финансирования (*табл. 2*).

Учитывая и анализируя мировой опыт финансирования развития транспортной и иных видов инфраструктуры, многие начинают рассматривать механизм государст-

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р. Источник: Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации.

ABSTRACT:

The article is devoted to the issue of organizing and financing of large industrial and transport projects. We pay special attention to the need for budget investments in the initial stages of the development and implementation of projects, as the basis for their development and follow-up private investments.

KEYWORDS: budget, investments, financing, risks, public-private partnership, project financing, industry, transport.

JEL Classification: H71, L32, L60, L91

Received: 24.11.2017 / **Published:** 28.12.2017

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers

For correspondence: Makarov I.N. (excellenzz@mail.ru)

CITATION:

Makarov I.N., Evsin M.Yu., Kolesnikov V.V., Spesivtsev V.A. [2017] Neobkhodimost byudzhethnogo finansirovaniya v sovmestnyh gosudarstvenno-chastnyh proektakh promyshlennogo i transportnogo razvitiya [The need for budgeting in joint public-private projects of industrial and transport development]. Rossiyskoe predprinimatelstvo. 18. [24]. – 4139-4150. doi: [10.18334/rp.18.24.38631](https://doi.org/10.18334/rp.18.24.38631)

Таблица 1

Расходы на железнодорожное дело за период с 1866 по 1896 г.

Годы	Железнодорожные расходы, млн руб.			Процент железнодорожных расходов к суммарному (обыкновенному и чрезвычайному) бюджету
	по обыкновенному бюджету	по чрезвычайному бюджету	итого	
1866	20	52	72	16
1867	20	38	58	13
1868	18	18	75	14
1869	21	80	101	18
1870	34	80	114	20
1871	35	60	95	16
1872	35	61	96	16
1873	39	75	114	19
1874	31	59	90	15
1875	40	63	103	16
1876	50	78	128	18
1877	63	104	167	15
1878	58	64	122	15
1879	63	34	97	12
1880	64	55	119	15
1881	76	67	143	17
1882	69	53	122	16
1883	74	51	125	15
1884	76	35	111	14
1885	82	50	132	14
1886	88	60	148	16
1887	84	44	128	13
1888	86	34	120	13
1889	86	32	118	12

ОБ АВТОРАХ:

Макаров Иван Николаевич, доцент кафедры «Экономика, менеджмент и маркетинг», кандидат экономических наук, доцент [excellenzz@mail.ru]

Евсин Максим Юрьевич, доцент кафедры «Финансы и кредит», кандидат экономических наук

Колесников Виктор Викторович, доцент кафедры «Бухгалтерский учет, аудит, статистика», кандидат экономических наук, доцент

Слесивцев Валерий Анатольевич, доцент кафедры «Финансы и кредит», кандидат экономических наук

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Макаров И.Н., Евсин М.Ю., Колесников В.В., Слесивцев В.А. Необходимость бюджетного финансирования в совместных государственно-частных проектах промышленного и транспортного развития // Российское предпринимательство. – 2017. – Том 18. – № 24. – С. 4139-4150. doi: [10.18334/rp.18.24.38631](https://doi.org/10.18334/rp.18.24.38631)

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
1890	106	117	223	21
1891	113	35	148	13
1892	137	93	230	20
1893	137	226	363	34
1894	172	530	702	62
1895	230	350	580	37
1896	259	142	401	27

Источник: [15, с. 132-133] (Makarov, 2007).

Таблица 2

**Необходимый объем инвестиций на развитие железнодорожного транспорта
согласно Стратегии развития железнодорожного транспорта
в Российской Федерации до 2030 года (в ценах на 1 января 2007 года)**

Распределение инвестиций по периодам	Траектория развития, млрд руб.	
	Максимальное развитие	Минимальное развитие
На 2008–2015 гг.	5218,9	5119,5
из них на развитие железнодорожного транспорта		
Общего пользования	4164,8	4164,8
Необщего пользования	1054,1	954,7
На 2016–2030 гг.	8593,5	6328,3
Всего на 2008–2030 гг.	13812,4	11447,8

Источник: [21].

венно-частного партнерства сквозь призму инфраструктуры. В частности, как отмечает К. Шевелкина, «механизм ГЧП с позиции финансирования инфраструктурных проектов представляет собой привлечение дополнительных ресурсов частного бизнеса в правовом поле действующей законодательной базы для снижения финансового бремени государства и повышения эффективности расходования бюджетных средств в сферах экономики, традиционно находящихся в государственном ведении, создавая при этом условия достижения прогнозируемой доходности и снижения финансовых рисков частного бизнеса, вовлеченного в ГЧП-проекты через систему гарантий со стороны государства (минимального трафика/дохода, кредитных выплат, компенсаций по валютным и процентным рискам) и разделения рисков» [19, с. 37] (Shevyolkina, 2014).

Однако данный механизм финансирования «проектов развития» может оказаться весьма эффективным и в других сферах деятельности.

Подтверждением сему служит европейский опыт финансирования развития и реформирования энергетической отрасли. В результате проведенных реформ к 2001 г. в странах ЕС сформировалась следующая структура национальной энергетики (табл. 3).

Таблица 3

Структура распределения собственности в национальных энергетических системах стран ЕС, сформированная к 2001 году

№ п/п	Государство	Уровень разделения генерации и сетевой инфраструктуры	Форма собственности на генерирующие мощности
1	Австрия	Закон	Смешанная
2	Бельгия	Закон	Частная
3	Великобритания	Собственность	Частная
4	Германия	Управление	Частная / Государственная
5	Греция	Управление	Государственная
6	Дания	Закон	Муниципальная
7	Ирландия	Закон	Государственная
8	Испания	Собственность	Частная
9	Италия	Операций	Государственная / Акционерная
10	Нидерланды	Закон	Муниципальная / Частная
11	Португалия	Закон	Смешанная
12	Финляндия	Собственность	Смешанная
13	Франция	Собственность	Государственная
14	Швеция	Собственность	Смешанная

Источник: [2].

На основе европейского и американского опыта развития энергетики аналогичные подходы были разработаны отечественными учеными и специалистами и применительно к отечественной энергетической промышленности.

В частности, в наших исследованиях [14, 16, 17] (*Makarov, 2009; Makarov et al., 2016; Makarov, Makarov, 2015*) была предложена следующая модель финансирования развития энергетической отрасли в Российской Федерации на основе инструмента государственно-частного партнерства (*рис. 1*):

Наиболее актуальными зонами реализации государственно-частного партнерства в области национальной энергетики является:

- финансирование модернизации существующей сетевой инфраструктуры (особенно в части распределительных сетей и трансформаторных устройств);
- финансирование разработки и реализации проектов по строительству генерирующих мощностей, работающих за счет гидрогенерации (ГЭС) и использования энергии приливов (в тех регионах, где это позволяют осуществить имеющийся незадействованный гидроэнергетический потенциал, сконцентрированный, главным образом, в восточной части страны);
- поиск и коммерциализация экологически и экономически эффективных альтернативных технологий генерации.

Основные задачи: требуется четкое распределение зон ответственности государ-

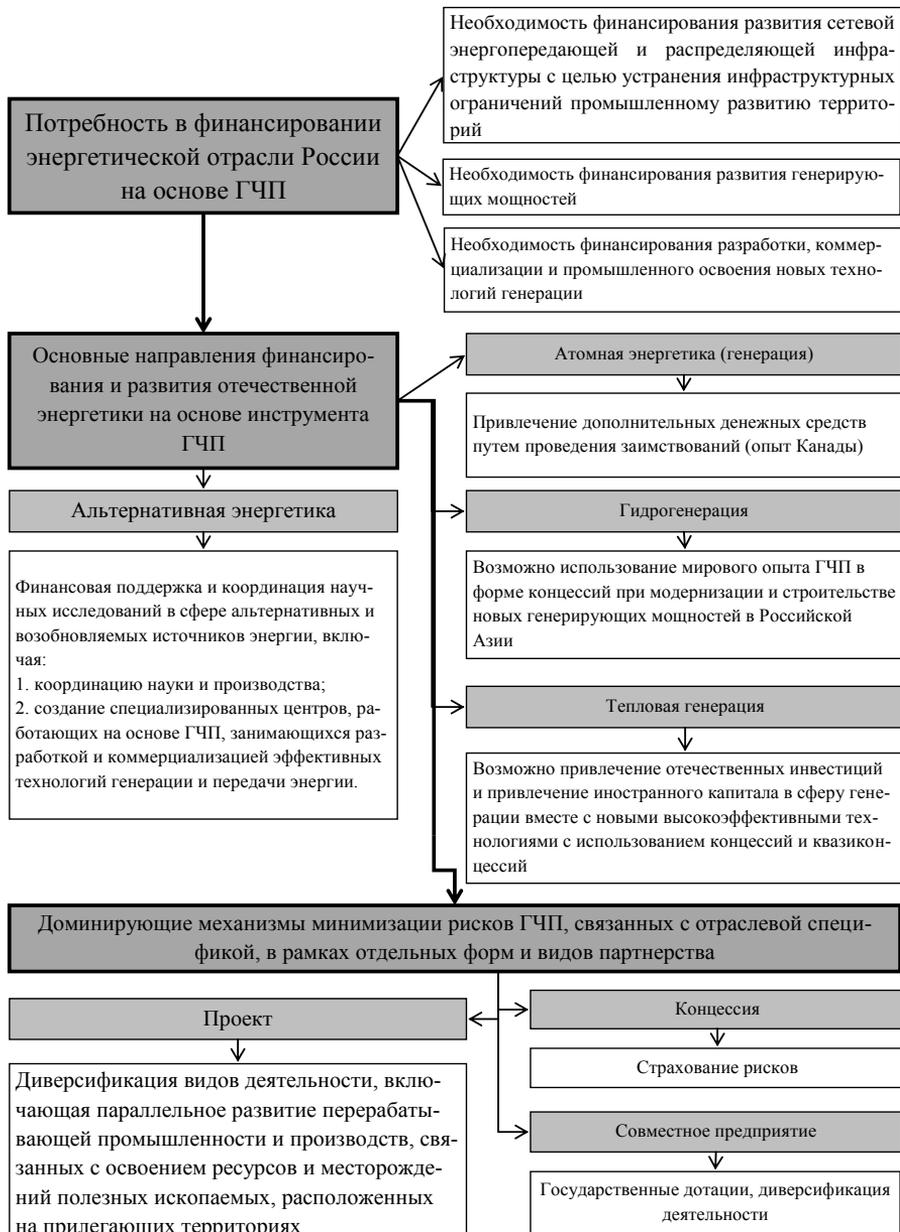


Рисунок 1. Модель возможностей финансирования развития энергетического комплекса России на основе государственно-частного партнерства

Источник: составлено авторами.

ства и бизнеса в процессе финансирования разработки, коммерциализации и промышленной реализации новых энергоэффективных технологий генерации и передачи электроэнергии.

При этом необходимо осознавать, что без четкого распределения зон ответственности бизнеса и государства в области финансирования поиска новых альтернативных технологий их практическое внедрение практически неосуществимо. В настоящее время бизнес, в том числе и отечественный, готов поддержать процесс коммерциализации технологий. Однако представители отечественного бизнеса не заинтересованы вкладывать деньги в процесс разработки и апробации технологий. Иначе говоря, их интересуют проекты в сфере энергетики, находящиеся на стадии «pre-seed» (когда уже имеются работоспособный опытный образец и подтверждение его эксплуатационных и технико-экономических характеристик) и более поздних стадиях развития проекта.

Соответственно, при таком подходе вся «тяжесть» финансирования разработки новых технологий перекладывается на государство и отдельных изобретателей-энтузиастов.

Выходом из данной ситуации, как свидетельствует мировой опыт, может являться создание специализированных исследовательских центров, работающих на базе ГЧП (в соответствии с мировым опытом, рекомендуемыми формами ГЧП может быть проект или совместное предприятие, однако в большинстве случаев проектная форма ГЧП больше соответствует реалиям инновационной экономики) и осуществляющих исследования на основе грантового финансирования и за счет привлечения частных инвестиций (при этом частные инвесторы, в обмен на свое участие, должны пользоваться льготами, в частности налогового характера), разрабатывающих проекты в области альтернативной энергетики и доводящих их до стадий «pre-seed», «seed» или «start-up», на которых они уже будут интересны институциональным инвесторам.

Это предполагает необходимость изначально бюджетного финансирования ранних фаз разработки и реализации совместных государственно-частных проектов промышленного и транспортного развития (рис. 2).

Рассматривая ГЧП-проекты с позиции финансового менеджмента, К. Шевелкина отмечает, что «финансовая концепция ГЧП-проектов предполагает процесс, включающий определенную последовательность этапов, составляющих основу финансового механизма: нулевой этап проекта – разработка проекта по реализации интересов участников путем создания и эксплуатации объектов; инвестиционный этап – привлечение инвестиций из различных источников; эксплуатационный этап проекта – эксплуатация и управление созданными в рамках проекта объектами путем заключения долгосрочных договоров и получение выгод всеми участниками в соответствии с их целями; заключительный этап проекта – переход объекта инвестиций по истечении срока договора в частную или государственную собственность» [19, с. 39] (Shevyolkina, 2014).

При этом основные участники проекта на базе государственно-частного партнерства и их финансовые и правовые отношения представлены на рисунке 3.



Рисунок 2. Графики финансирования инфраструктурного проекта публичным партнером (из средств бюджета)

Источник: [9, с. 7].



Рисунок 3. Основные участники ГЧП-проекта, реализуемого на принципах проектного финансирования

Источник: [13, с. 15] (Lantsov, 2015).

Таким образом, получается следующее. Государство на начальном этапе сложного, высокорискованного или продолжительного по времени и требующего больших финансовых вложений проекта выступает в качестве инициатора, инвестора и координатора. При этом вложение бюджетных средств служит сигналом для бизнеса о возможности инвестирования в данный проект. Примером успешной реализации данной стратегии служит опыт Канады (развитие провинции Северное Онтаро и развитие нефте-газодобычи на северном океаническом шельфе), Японии (программа

«Технополис»), Китая (зоны технико-экономического развития, часть железнодорожной сети).

Заключение

Государственно-частное партнерство в современном мире может и должно выступать в качестве одного из эффективных инструментов привлечения частных инвестиций в проекты модернизации инфраструктуры и промышленности. Однако для его реализации необходимо также наличие государственных гарантий и бюджетные вложения. Особенно высока роль бюджетных средств на начальных фазах реализации совместных проектов, характеризующихся максимальным уровнем сопровождающих проект рисков.

ИСТОЧНИКИ:

1. Burns P., Estache A. Infrastructure Concessions, Information Flows, and Regulatory Risk // World. – 1999. – p. 8.
2. Competition in Electricity Markets. – Paris: International Energy Agency (IEA), 2001. – 160 p.
3. Privatization and regulation of transport infrastructure: guidelines for policymakers and regulators// Edited by A. Estache, G. de Rus. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. – 332 p.
4. Public Private Partnerships: Financing a Common Wealth// Edited by B. Weiss. Washington, 1985. 324 p.
5. Public Private partnerships: the governments approach. L.: The Stationery Office, 2000. – 47 p.
6. Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets. Paris: International Energy Agency, 2001. – 105 p.
7. Арушанова Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации как эффективный механизм взаимодействия государства и предприятий в условиях экономических санкций // Приоритетные направления развития науки и образования: материалы X Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 16 окт. 2016 г.) / ред. кол.: О. Н. Широков [и др.]. Чебоксары, 2016. – с. 134-134.
8. Великанова И. Развитие государственно-частного партнерства в России: проблемы и перспективы // Банк развития. – 2009. – № 3. – с. 18-25.
9. Закон о государственно-частном партнерстве: Руководство по применению: Специальное издание Специальное издание к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2015. – 28 с.
10. Иванов О.В. Стратегическое целеполагание и долгосрочное планирование развития инфраструктуры как факторы повышения эффективности государственно-частного партнерства (международный опыт) // Государственно-частное партнерство. – 2016. – № 3. – с. 173-188.

11. Кабашкин В.А. Формирование и развитие партнерских отношений государства и предпринимательских структур в Российской Федерации (управленческий аспект). / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук, 2007. – 44 с.
12. Кельбах С.В., Сигова М.В. Анализ международной практики реализации и финансирования проектов государственно-частного партнерства в развитии региональной инфраструктуры // *Управленческое консультирование*. – 2015. – № 9(81). – с. 56-63.
13. Ланцов А.Е. Совершенствование механизма финансирования инфраструктурных проектов в России. / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, 2015. – 24 с.
14. Макаров И.Н. Современная экономика: регулирование и партнерство // *Российское предпринимательство*. – 2009. – № 8-2. – с. 22-27.
15. Макаров И.Н. Структурные реформы и перспективы государственно-частного партнерства в естественно-монопольном секторе экономики России. / Монография. – Воронеж: Научная книга, 2007. – 148 с.
16. Макаров И.Н., Беспалов М.В., Колесников В.В., Корякина Е.Д. Энергетическая промышленность и перспективы ее развития на основе государственно-частного партнерства и иных форм проектного финансирования // *Научные труды Вольного экономического общества России*. – 2016. – с. 232-256.
17. Макаров И.Н., Макаров О.А. Эффективность рынка электроэнергетики как фактор экономического развития России // *Российское предпринимательство*. – 2015. – № 16. – с. 2651-2662.
18. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
19. Шевелкина К.Л. Финансирование транспортной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства. / Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, 2014. – 185 с.
20. Ястребов О.А. Организационно-экономический механизм реализации инвестиционно-строительных проектов на основе государственно-частного партнерства. / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук, 2011. – 38 с.
21. Сайт Министерства транспорта Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.mintrans.ru/>.

REFERENCES:

Competition in Electricity Markets (2001). Paris: International Energy Agency (IEA).

- Zakon o gosudarstvenno-chastnom partnerstve: Rukovodstvo po primeneniyu: Spetsialnoe izdanie Spetsialnoe izdanie k Mezhdunarodnomu investitsionnomu forumu «Sochi-2015» [Public-Private Partnerships law: application guide: Special edition. Special edition of the International Investment Forum Sochi-2015](2015). M.: Assotsiatsiya «Tsentr razvitiya GChP». (in Russian).
- Arushanova N.A. (2016). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossiyskoy Federatsii kak effektivnyy mekhanizm vzaimodeystviya gosudarstva i predpriyatii v usloviyakh ekonomicheskikh sanktsiy [Public Private Partnership in the Russian Federation as an effective mechanism for cooperation between the State and enterprises under economic sanctions] Priority directions of science and education development. 134-134. (in Russian).
- Burns P., Estache A. (1999). Infrastructure Concessions, Information Flows, and Regulatory Risk World. 8.
- Ivanov O.V. (2016). Strategicheskoe tselepolaganie i dolgosrochnoe planirovanie razvitiya infrastruktury kak faktory povysheniya effektivnosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (mezhdunarodnyy opyt)[Strategic goal-setting and long-term planning of infrastructure development as factors for improving the efficiency of public-private partnership (international experience)]. Journal of Public-Private Partnership. 3 (3). 173-188. (in Russian).
- Kabashkin V.A. (2007). Formirovanie i razvitie partnerskikh otnosheniy gosudarstva i predprinimatelskikh struktur v Rossiyskoy Federatsii (upravlencheskiy aspekt) [Formation and development of partnership relations between the state and business structures in the Russian Federation (managerial aspect)] M.. (in Russian).
- Kelbakh S.V., Sigova M.V. (2015). Analiz mezhdunarodnoy praktiki realizatsii i finansirovaniya projektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v razvitii regionalnoy infrastruktury [The analysis of the International practice of implementation and financing of PPP projects in the development of regional infrastructure]. Management consulting. (9(81)). 56-63. (in Russian).
- Lantsov A.E. (2015). Sovershenstvovanie mekhanizma finansirovaniya infrastrukturykh projektov v Rossii[Improving the mechanism for financing infrastructure projects in Russia] M.. (in Russian).
- Makarov I.N. (2007). Strukturnye reformy i perspektivy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v estestvenno-monopolnom sektore ekonomiki Rossii [Structural reforms and prospects for public-private partnership in the natural monopoly sector of the Russian economy] Voronezh: Nauchnaya kniga. (in Russian).
- Makarov I.N. (2009). Sovremennaya ekonomika: regulirovanie i partnerstvo [Modern economy: regulation and partnership]. Russian Journal of Entrepreneurship. (8-2). 22-27. (in Russian).

- Makarov I.N., Bepalov M.V., Kolesnikov V.V., Koryakina E.D. (2016). Energeticheskaya promyshlennost i perspektivy ee razvitiya na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva i inyh form proektnogo finansirovaniya [Energy industry and prospects for its development on the basis of public-private partnership and other forms of project financing]. Scientific works of the Free Economic Society of Russia. 202 232-256. (in Russian).
- Makarov I.N., Makarov O.A. (2015). Effektivnost rynka elektroenergetiki kak faktor ekonomicheskogo razvitiya Rossii [The effectiveness of electricity market as a factor of economic development of Russia]. Russian Journal of Entrepreneurship. 16 (16). 2651-2662. (in Russian).
- Shevyolkina K.L. (2014). Finansirovanie transportnoy infrastruktury na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Financing of transport infrastructure on the basis of public-private partnership] M.. (in Russian).
- Velikanova I. (2009). Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii: problemy i perspektivy [Development of public-private partnership in Russia: problems and prospects]. Bank razvitiya. (3). 18-25. (in Russian).
- Yastrebov O.A. (2011). Organizatsionno-ekonomicheskiy mekhanizm realizatsii investitsionno-stroitelnyh proektov na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Organizational and economic mechanism for implementing investment and construction projects on the basis of public-private partnership] Saint Petersburg. (in Russian).