

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА ПРИ ФИНАНСИРОВАНИИ
СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

СПИЦЫНА Татьяна Андреевна,
кандидат экономических наук, до-
цент научно-образовательного цен-
тра финансов и инвестиций Инсти-
тута финансов и устойчивого раз-
вития Российской академии народ-
ного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ.

Адрес: г. Москва, Сигнальный про-
езд, дом 23, e-mail:
Spitsyna.ta@yandex.ru
Author ID (РИНЦ): 938927

Аннотация. Цель – рассмотреть эффек-
тивность механизма государственно-
частного партнерства при реализации про-
ектов социальной инфраструктуры. Аргу-
ментировано, что государственно-частное
партнерство способствует эффективному
распределению рисков и расходов на созда-
ние объектов инфраструктуры между част-
ной и публичной стороной. В статье показано,
что отрасли социальной инфраструкту-
ры различаются между собой в зависимости
от способности объекта генерировать вы-
ручку на этапе эксплуатации. А значит,
обеспечивать окупаемость инвестиций,
вложенных в его строительство. Обоснова-
но, что с точки зрения бюджетной эффек-
тивности механизм государственно-
частного партнерства является эффектив-
ным преимущественно для проектов соци-
альной инфраструктуры, имеющих потен-
циальную коммерческую составляющую. В
то время как для объектов, являющихся
полностью бесплатными для всех пользо-
вателей инфраструктуры, вместо государ-
ственно-частного партнерства целесооб-
разно использовать иные инструменты.
Такие как прямое финансирование за счет
бюджетных средств. При этом привлечение
заёмных источников финансирования мо-
жет осуществляться непосредственно пуб-
лично-правовым образованием, а используя
инфраструктурные бюджетные кредиты,
выпуск инфраструктурных облигаций с
поручительством «ДОМ.РФ», субсидирование
процентных ставок по заемным средствам.

Ключевые слова: государственно-
частное партнерство, социальная инфра-
структура, инфраструктурные облигации,
бюджетный кредит, плата за доступность,
платежный механизм проекта ГЧП.

Цит.: Спицына Т. А. Эффективность механизма государственно-частного партнерства при
финансировании социальной инфраструктуры // Среднерусский вестник общественных наук. –
2022. – Том 17. – №4. – С.104– 122.

EFFECTIVENESS OF A PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISM IN FINANCING OF SOCIAL INFRASTRUCTURE

SPITSYNA T. A., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Institute of Finance and Sustainable Development, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russian Federation, Moscow), e-mail: Spitsyna.ta@yandex.ru

Abstract. The purpose of the article is to consider the effectiveness of the mechanism of the public-private partnership in the implementation of social infrastructure projects.

It is argued that public-private partnership contributes to the effective distribution of risks and costs for the creation of infrastructure facilities between the private and public parties. It is shown that the branches of social infrastructure differ from each other depending on the ability of an object to generate revenue at the operational stage, which means to ensure the return on investment invested in its construction. It is substantiated that from the point of view of budgetary efficiency, the mechanism of public-private partnership is effective mainly for social infrastructure projects with a potential commercial component. It is stressed that for the objects that are completely free for all users of the infrastructure, it is advisable to use other tools instead of public-private partnerships such as direct funding from the budget.

As a *result*, the author draws a conclusion that the attraction of borrowed sources of financing can be carried out directly by a public legal entity, and using infrastructure budget loans, issuing infrastructure bonds with the guarantee of «DOM.RF», subsidizing interest rates on borrowed funds.

Keywords: public-private partnership, social infrastructure, infrastructure bonds, budget credit, accessibility fee, PPP project payment mechanism.

For citations: Spitsyna T. A. (2022) *Effectiveness of a public-private partnership mechanism in financing of social infrastructure* // *Central Russian Journal of Social Sciences*. – Volume 17, Issue 4. – P.104– 122.

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях ускоренное развитие инфраструктуры призвано стать движущей силой, которая позволит преодолеть негативные последствия санкционного давления на экономику. Обладая значительным мультипликативным эффектом, инвестиции в инфраструктуру обеспечивают заказами как строительную отрасль, так и отрасли обрабатывающей промышленности. Удобное транспортное сообщение, доступ к энерго-, водо- и теплоснабжению, обеспеченность объектами здравоохранения и образования способствуют повышению уровня жизни населения и развитию других отраслей экономики, таких как торговля, операции с недвижимостью, финансово-банковская деятельность.

В связи с этим поиск наиболее эффективных механизмов финансирования инфраструктуры является актуальным вопросом для исследования.

В последние годы достаточно много научных публикаций посвящено необходимости стимулирования инвестиций в отрасли социальной сферы [1, 3], при этом обосновывается, что государственно-частное партнерство является действенным инструментом финансирования отрасли [2]. Ряд авторов аргументирует целесообразность применения инфраструктурной ипотеки для ликвидации разрыва между потребностями общества в инфраструктурных объектах и реальным положением дел в отрасли, уделяя особое внимание направлениям совершенствования данного инструмента [4, 7]. При этом отмечается, что особенно остро проблема с финансированием инфраструктуры стоит на региональном и муниципальном уровнях. Это характерно не только для российской, но и для зарубежной практики [11, 12].

Отметим, что отрасли инфраструктуры, в том числе социальной, достаточно неоднородны по своей сути, что может оказывать воздействие на эффективность государственно-частного партнерства в зависимости от платежного механизма проекта.

Целью настоящей статьи является исследование целесообразности применения механизма государственно-частного партнерства для финансирования проектов по возведению объектов социальной инфраструктуры.

Для достижения обозначенной выше цели были поставлены следующие задачи:

- изучить специфику отраслей социальной инфраструктуры с точки зрения возможности привлечения частного капитала для их финансирования;

- проанализировать основные платежные механизмы проектов государственно-частного партнерства, которые применимы для проектов социальной инфраструктуры;
- выявить преимущества и недостатки государственно-частного партнерства при возведении объектов социальной инфраструктуры;
- предложить альтернативу механизму государственно-частного партнерства для проектов, где его применение нецелесообразно.

Гипотеза исследования состоит в том, что механизм государственно-частного партнерства эффективен для тех проектов социальной инфраструктуры, которые имеют коммерческий потенциал и, соответственно, могут обеспечить окупаемость вложений инвестора. Для проектов, где возмещение средств инвестора полностью происходит за счет средств бюджета, необходимо предусмотреть иные формы финансирования.

Материалы и методы исследования. При проведении исследования были выбраны такие методы, как:

- описание и сравнение для изучения основных подходов к финансированию проектов социальной инфраструктуры, а также существующих мер государственной поддержки, направленных на стимулирование реализации таких проектов;
- анализ и синтез для выявления степени проникновения государственно-частного партнерства в социальную сферу и изучения основных платежных механизмов в таких проектах;
- метод научного обобщения и методы формальной и диалектической логики для обоснования целесообразности использования механизма государственно-частного партнерства в проектах социальной инфраструктуры в зависимости от платежного механизма инвестиционного проекта.

Основные подходы к финансированию социальной инфраструктуры

Наиболее общим подходом к классификации общественной инфраструктуры является выделение в ее составе экономической и социальной инфраструктуры.

Экономическая инфраструктура включает объекты общего пользования, которые используются для производства товаров и услуг субъектами экономической деятельности и могут оказывать большое влияние на затраты и конечный объем производства. В данную группу относят объекты, связанные с транспортом, коммунальной сферой и отраслями связи и телекоммуникаций [11]. Социальная инфраструктура включает в себя объекты, которые служат общественным по-

требностям и способствуют повышению качества жизни населения. Это объекты в сфере образования, здравоохранения и предоставления общественных услуг (социальная помощь, рекреационные объекты).

Социальная инфраструктура имеет ключевое значение в формировании человеческого капитала, влияя самым непосредственным образом на экономическое процветание государств.

Можно выделить следующие ключевые характеристики, свойственные социальной инфраструктуре:

- общедоступность. Как правило, все члены общества, даже те, которые не оплачивают в той или иной форме создание объекта инфраструктуры, имеют возможность его использовать. Это означает, что для большинства объектов социальной инфраструктуры окупаемость частных инвестиций затруднена;

- положительные внешние эффекты нематериального характера. Иными словами, выгоды в целом для общества существенно превышают экономический эффект от эксплуатации объекта инфраструктуры (например, объекты образования). В связи с этим создание социальной инфраструктуры исторически являлось прерогативой государства; высокие первоначальные затраты на создание объекта при ожидаемом длительном периоде эксплуатации, что создает высокую нагрузку на бюджет на этапе создания объекта инфраструктуры.

Частично оценить уровень развития социальной инфраструктуры в нашей стране можно с помощью индекса развития социальной инфраструктуры, который ежегодно составляется компанией Infraone Research. Индекс учитывает обеспеченность регионов страны спортивными и образовательными объектами, койко-местами в больницах, заполненность общеобразовательных учреждений и ветхость имеющихся объектов, при этом наличие рекреационных объектов и учреждений культуры при составлении индекса в расчет не принимается [5]. Значение индекса в 2021 году составило 5,55 балла из 10 возможных, что позволяет охарактеризовать уровень развития социальной инфраструктуры в стране как средний. При этом наблюдается достаточно существенный разброс значений индекса между субъектами Федерации (рис. 1). Так, в 2021 году минимальное значение индекса составило 2,94, а субъекта, наиболее обеспеченного социальной инфраструктурой, – 7,51.

В последние годы наблюдается постепенное улучшение индекса социальной инфраструктуры, тем не менее разрыв между лидерами и регионами, отстающими по уровню обеспечения инфраструктурой, остается практически неизменным.

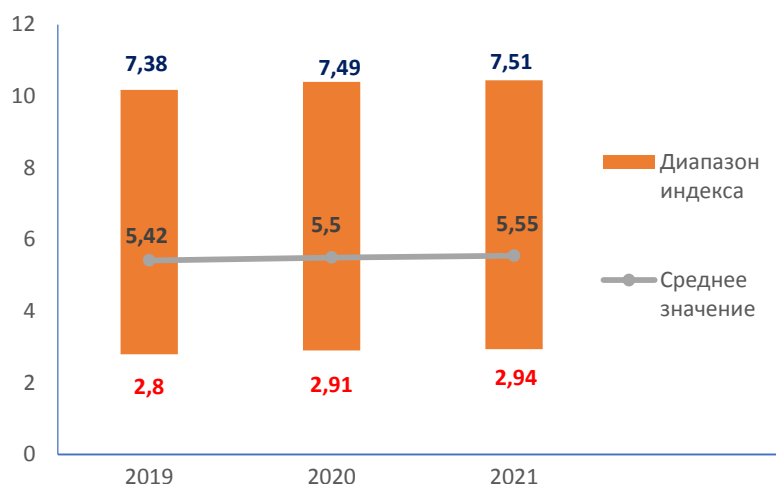


Рисунок 1 – Индекс развития социальной инфраструктуры в РФ в 2019–2021 гг.

Figure 1 – Index of social infrastructure development in the Russian Federation in 2019–2021

Определенный рост индекса социальной инфраструктуры за период пандемии объясняется в первую очередь ростом расходов на здравоохранение, в частности на увеличение койко-мест в больницах. Отметим, что обеспеченность инфраструктурой – это только количественные показатели наличия профильных объектов инфраструктуры, которые, однако, не свидетельствуют о качестве предоставляемых услуг и удовлетворенности ими населения.

Современное общество, как в нашей стране, так и за рубежом, выдвигает достаточно высокие требования к уровню развития социальной инфраструктуры, однако уровень ее финансирования значительно отстает от существующих потребностей.

Во многом это объясняется невозможностью государства одновременно профинансировать все необходимые обществу инфраструктурные объекты. В связи с этим возникает необходимость привлечения частного капитала.

Кроме того, как правило, создание и содержание объектов социальной инфраструктуры является задачей региональных или местных органов власти, финансовые возможности которых по сравнению с федеральным центром ограничены.

Основными источниками финансирования создания социальной инфраструктуры для региональных и местных органов власти являются:

- доходы бюджета соответствующего уровня (налоговые и неналоговые);
- межбюджетные трансферты;
- заимствования на финансовых рынках, в том числе выпуск облигаций;
- государственно-частное или муниципально-частное партнерство (далее – ГЧП или МЧП).

В российских условиях заимствования на финансовых рынках в целях создания объектов инфраструктуры пока не получили широкого распространения. Наиболее активно развивающимся инструментом, способствующим привлечению частного капитала в отрасль социальной инфраструктуры, является государственно-частное партнерство.

Согласно данным платформы «Росинфра» в нашей стране к проектам, реализуемым на принципах государственно-частного партнерства в области строительства социальной инфраструктуры, принято относить проекты в сфере образования, здравоохранения, оказания социальных услуг населению, спорта, туризма, а также организации досуга и отдыха граждан.

В настоящий момент на том или ином этапе реализации находится около 700 проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере, что составляет 15 % от всех проектов государственно-частного партнерства. Половина из указанных проектов реализуется в форме концессий (302 проекта) и соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве (24 проекта), остальные – в различных формах квази-ГЧП: контракты жизненного цикла, договора аренды с инвестиционными обязательствами и др.¹

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день государственно-частное партнерство активно используется в различных отраслях социальной сферы: строятся больницы, поликлиники, детские сады и школы, кампусы ВУЗов, стадионы, ледовые арены, кинотеатры и др. (табл. 1).

Как следует из приведенных выше данных, наибольшее количество проектов ГЧП в социальной сфере реализуется в области спорта, однако можно утверждать, что уровень проникновения государственно-частного партнерства практически во все отрасли социальной сферы уже достаточно высок.

¹ Данные платформы «Росинфра»: <https://rosinfra.ru/profile/base-projects> (дата обращения 06.06.2022)

Таблица 1 – Распределение проектов ГЧП по отраслям социальной сферы

Table 1 - Distribution of PPP projects by social sector

Отрасль социальной сферы	Доля проектов ГЧП в общем количестве проектов, реализуемых на принципах классического ГЧП в соц. сфере
Здравоохранение	15 %
Образование	15 %
Спорт	33,7 %
Культура и досуг	14,4 %
Прочее	21,9 %

Если обратиться к структуре инвестиций в основной капитал, направляемых в объекты социальной сферы, следует отметить, что в период с 2015 по 2020 год она не претерпела существенных изменений. Несмотря на рост инвестиций в номинальном выражении с 1 трлн руб. в 2015 году до 2 трлн 155 млрд руб. в 2020 году, преобладающим источником являются привлеченные средства, около 40 % капитальных затрат финансируется за счет бюджета.¹ Отличается структура финансирования инвестиций в основной капитал только в сфере гостиничного дела и общественного питания, где преобладают собственные средства частных инвесторов.

На текущий момент в связи с изменениями экономической ситуации, результатом которых стал рост неопределенности на финансовом рынке и рынке строительных материалов, можно проследить следующие тенденции при реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере:

- отказ от реализации части проектов из-за роста цен на строительные материалы и недоступности кредитных ресурсов;
- увеличение бюджетного плеча вследствие высокой стоимости заёмных средств;
- расширение перечня мер поддержки инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах ГЧП: инфраструктурные бюджетные кредиты, выпуск инфраструктурных облигаций с поручительством «ДОМ.РФ», субсидирование процентных ставок по заемным средствам;

¹ Статистический сборник «Инвестиции в России – 2021». Статистические издания (rosstat.gov.ru)(дата обращения 06.06.2022)

–расширение перечня «коробочных решений» для удешевления стоимости реализации типовых проектов в социальной сфере.

При поверхностном рассмотрении вопроса о стоимости кредитных ресурсов может возникнуть сомнение в ее увеличении, поскольку ключевая ставка, устанавливаемая ЦБ РФ, резко повысилась в конце февраля 2022 года, а по состоянию на начало июля вернулась на прежний уровень. Однако стоимость капитала для конечного заёмщика зависит не только от инфляции, находящей свое отражение в величине ключевой ставки, но и от рисков реализации конкретных проектов. Именно премия за риск, которая в условиях неопределенности на рынках остается весьма существенной, и предопределяет относительно высокую стоимость кредитных ресурсов [6].

Отметим, что проекты, реализуемые в социальной сфере, неоднородны и различаются в зависимости от того, каким образом будет осуществляться возврат осуществленных инвестиций, иными словами, какой платежный механизм предусмотрен в проекте.

Основными платежные механизмы для указанной группы проектов приведены на рис. 2.



Рисунок 2 – Платежные механизмы в ГЧП-проектах социальной сферы

Figure 2 – Payment mechanisms in PPP social projects

Рассмотрим каждый из вышеуказанных механизмов более подробно.

- Прямой сбор платы частным партнером (туристические объекты, физкультурно-оздоровительные комплексы при наличии платежеспособного спроса) – в таких проектах ожидаемая выручка достаточна для компенсации вложений со стороны частного инвестора. При этом участие государства возможно в части предоставления капитального гран-

та на софинансирование расходов на инвестиционной фазе. При этом на этапе эксплуатации объекта инфраструктуры операционные расходы покрываются за счет выручки, получаемой частным партнером.

- Проекты с минимальным гарантированным доходом (проекты в области спорта, здравоохранения). Если прогноз платежеспособного спроса на объект инфраструктуры отличается высокой степенью неопределенности либо зависит от действий публичного партнера, частный инвестор требует дополнительных гарантий, которые заключаются в компенсации из бюджета недополученного дохода в случае, если трафик или выручка окажутся ниже запланированного уровня.

- Проекты с платой за доступность (строительство общеобразовательных учреждений, спортивных объектов) – инфраструктурный объект не предполагает коммерческого использования, и понесенные инвестором расходы компенсируются из бюджета в процессе эксплуатации через механизм платы концедента.

Выбор того или иного платежного механизма во многом определяется не столько отраслевой принадлежностью проекта, сколько регионом, где проект будет реализован. Это связано с тем, что платежеспособный спрос на услуги, предоставляемые объектом инфраструктуры, зависит от уровня доходов и плотности населения в регионе.

Отметим, что социальные проекты по определению отличаются высокой степенью неопределенности будущих денежных потоков и, соответственно, длительной окупаемостью инвестиционных вложений. Вследствие этого при реализации проектов ГЧП в социальной сфере наиболее часто встречаются проекты с платой за доступность. Как правило, это некупаемые проекты, в которых отсутствует коммерческая составляющая либо она крайне незначительна. Иными словами, в период эксплуатации объекта частный партнер не может ни окупить вложения в его создание, ни компенсировать его текущее содержание (например, создание и эксплуатация общеобразовательного учреждения).

Основными источниками финансирования таких проектов на инвестиционной фазе являются преимущественно капитальный грант, предоставляемый публичной стороной, либо заёмные средства. Собственные средства частного партнера, как правило, составляют минимальную долю в структуре финансирования проекта.

Так, по данным платформы «Росинфра», среди 13 проектов по строительству школ, которые находятся на этапе строительства или эксплуатации, с общим объемом вложений свыше 1 млрд руб. лишь у двух проектов доля бюджетного участия превышает 40 %, у остальных проектов, как правило, бюджетное финансирование составляет около 20–25 %.

На этапе эксплуатации проекта частный инвестор получает возмещение от публичной стороны (плату концедента), которая направляется:

- на возврат банковского кредита с учетом процентов, полученного концессионером для реализации проекта;
- на обеспечение возвратности собственных средств инвестора с учетом требуемой доходности;
- на операционные затраты на содержание объекта;
- на налог на прибыль.

Помимо платы концедента (возмещения от публичной стороны) инвестор может получать доход от оказания платных услуг на объекте, однако этой выручки, как правило, недостаточно для компенсации ни инвестиционных, ни операционных расходов проекта.

Таким образом, реализация проектов с платой за доступность по своей сути означает оплату бюджетом строительства объекта социальной инфраструктуры в рассрочку. При этом размер переплаты с учетом стоимости «длинных денег» в экономике и необходимости возврата средств инвестору с учетом требуемой им доходности весьма существенен.

Величина переплаты за созданные объекты социальной инфраструктуры находится в прямой зависимости от структуры финансирования таких проектов: чем выше доля частных инвестиций, тем дороже в конечном итоге обходится объект государству и обществу.

Очевидным образом возникает вопрос о причинах применения такого заведомо неэффективного с бюджетной точки зрения подхода.

Основной мотивацией органов государственной власти для применения ГЧП с платой за доступность является потребность в создании объектов инфраструктуры при отсутствии необходимых бюджетных ресурсов. Возможности же по привлечению заёмных средств публично-правовым образованием ограничены вследствие необходимости поддерживать «нормальный» уровень государственного/муниципального долга в соответствии с требованиями Министерства финансов РФ. Хотя заимствования, осуществляемые бюджетной системой, по определению обходятся дешевле, чем стоимость кредита, привлекаемого частным инвестором для финансирования проекта ГЧП.

Кроме того, применение механизмов ГЧП – это возможность переложить на частную сторону функционал по управлению объектами социальной инфраструктуры, а также потенциально создание инфраструктуры более высокого качества благодаря участию частного партнера.

Несмотря на существующие преимущества государственно-частного партнерства, представляется, что в текущих экономических условиях, когда нагрузка на бюджет значительно возрастает, следует с большой осторожностью относиться к реализации дорогостоящих для бюджета проектов при наличии альтернативных вариантов их финансирования.

Кроме того, перенос на будущие периоды столь существенных расходов может отрицательно сказаться на бюджетной системе в целом.

Отметим, что тем не менее в зарубежной практике также достаточно активно ведется строительство объектов социальной инфраструктуры с применением платы за доступность. Например, в последние двадцать пять лет рынок образования стабильно составлял около 10 % от общей стоимости сделок ГЧП в Европейском союзе (ЕС). Кроме того, это также один из самых активных рынков, на который приходится почти каждая четвертая сделка ГЧП в ЕС [10]. Однако здесь следует принимать во внимание возможности бюджетных систем стран, поскольку уровень долга, как внутреннего, так и внешнего, в странах ЕС существенно выше аналогичного показателя в РФ. При этом спред между стоимостью банковского кредита и привлечением средств путем эмиссии государственных или муниципальных облигаций существенно ниже.

Для проектов с низкой доходной составляющей более целесообразным представляется строительство полностью за бюджетные средства путем доведения необходимых ресурсов через межбюджетные трансферты до соответствующего региона/муниципалитета либо путем привлечения долга регионом/муниципалитетом, процентные ставки по которому будут заведомо ниже, чем стоимость привлечения проектного финансирования частным партнером.

Кроме того, имеет смысл установить предельный размер условных обязательств, которые могут принимать на себя бюджеты различного уровня, во избежание излишнего применения механизма ГЧП вместо осуществления более дешевых государственных или муниципальных заимствований.

Минимальный гарантированный доход (далее – МГД) в качестве платежного механизма пока не получил широкого распространения при разработке проектов социальной инфраструктуры в РФ. Это, по всей видимости, связано с отсутствием доверия между сторонами ГЧП: публичная сторона опасается, что частный партнер будет стремиться к занижению выручки для получения МГД, а частный партнер старается избежать регулярного подтверждения объема полученных

доходов и согласования с публичной стороной размера МГД. В данном контексте для частного партнера плата за доступность выглядит предпочтительнее, т. к. риски спроса полностью возложены на публичного партнера, а размер платежей из бюджета и механизм их индексации определен заранее.

Тем не менее для проектов, реализуемых с применением механизма МГД, каждый случай должен рассматриваться индивидуально с точки зрения его целесообразности и эффективности для всех участников. Если доля МГД в ожидаемой выручке значительна (более 70 %), это ведёт к возникновению существенных условных бюджетных обязательств у публичной стороны и излишне высокой стоимости объекта социальной инфраструктуры для общества. Иными словами, проекты, в которых будущая выручка по большей части обеспечивается МГД, имеют всё те же недостатки, что и рассмотренные выше проекты с платой за доступность.

Более предпочтительным механизмом поддержки проектов социальной инфраструктуры, которые имеют коммерческую составляющую, но инвестор не уверен в достаточности денежного потока для обеспечения окупаемости проекта, является предоставление субсидий на уплату процентов по заёмным средствам.

Например, субсидирование процентных ставок в размере ключевой ставки ЦБ РФ действует для проектов в сфере социального обслуживания населения. Льготные кредиты предусмотрены и для развития туристической отрасли, а именно строительства гостиниц и многофункциональных туристических комплексов или реконструкции номеров в гостиницах. Процентная ставка для проектов в туристической отрасли составляет 3–5 % годовых при сроке кредитования от 15 лет. При этом получателем субсидии является уполномоченный банк. Представляется, что такая схема является более удобной для всех участников инвестиционной деятельности, поскольку банк может подавать заявку на предоставление компенсации в отношении нескольких кредитных договоров, которые удовлетворяют установленным в законодательстве требованиям, в то время как включение в договор государственно-частного партнерства положения о минимально гарантированном доходе требует согласования инвестором и публичным партнером по каждому иницилируемому проекту.

Предоставление льготных кредитов существенно улучшает экономику проекта в социальной сфере для инвестора, стимулируя к вложениям, которые без предоставления субсидии на уплату процентов не являются инвестиционно привлекательными.

Для проектов, которые являются потенциально окупаемыми за счет оказания платных услуг пользователям инфраструктуры, преимущества государственно-частного партнерства можно использовать путем изменения формы государственно-частного партнерства на операторскую модель ГЧП, достаточно широко распространенную в зарубежной практике. При таком подходе частному инвестору передается для использования уже готовый объект социальной инфраструктуры, при этом нет необходимости достигать окупаемости вложений, т. к. объект построен за бюджетные деньги. Частный партнер за счет более эффективной эксплуатации объекта покрывает операционные расходы на содержание объекта и зарабатывает прибыль. Для публично-правового образования преимуществом является передача в эксплуатацию муниципального инфраструктурного объекта и предоставление населению услуг более высокого качества.

Указанные инструменты предоставляют регионам доступ к дешевым и «длинным» финансовым ресурсам, следовательно, объем затраченных ресурсов на возведение объектов социальной инфраструктуры будет существенно меньше по сравнению с использованием механизма ГЧП.

Инфраструктурные бюджетные кредиты выдаются регионам на срок не менее 15 лет под ставку не более 3 % годовых. До 2026 года Правительство РФ планирует предоставить регионам финансирование в форме бюджетных кредитов на сумму не менее 1 млрд руб.

Кроме того, в текущих условиях более целесообразным может стать применение таких методов финансирования социальной инфраструктуры, как:

- инфраструктурные бюджетные кредиты;
- инфраструктурные облигации «ДОМ.РФ».

Отметим, что такой подход справедлив преимущественно для проектов с коммерческой составляющей, которые могут генерировать положительный поток денежных средств. Для проектов, имеющих исключительно социальный, а не экономический эффект, подобное требование ведет исключительно к повышению долгосрочной нагрузки на региональный либо местный бюджет, поскольку привлеченные внебюджетные источники в конечном итоге компенсируются за счет бюджетных ресурсов в рассрочку.

Для указанной группы проектов было бы целесообразно предусмотреть необходимость софинансирования в определенном размере на уровне регионального и местного бюджетов, исключив требование о привлечении внебюджетных источников финансирования.

Инфраструктурные облигации «ДОМ.РФ» также должны стать одним из действенных механизмов создания социальной инфраструктуры. Специальное общество проектного финансирования ООО «Инфраструктурные облигации», которое принадлежит «ДОМ.РФ», осуществляет эмиссию облигаций под поручительство «ДОМ.РФ». Средства от их выпуска направляются на финансирование социальной инфраструктуры в городах и сопутствующей инфраструктуры при строительстве жилья. Заемщиком выступает дочернее общество субъекта РФ или застройщик. При этом регион должен предоставить гарантию в объеме 90 % от величины займа.

Независимая экспертиза проекта проводится «ДОМ.РФ», по результатам которой межведомственная комиссия при Минстрое России может принять решение об отборе проекта. За счет субсидирования купонных выплат из федерального бюджета процентная ставка по выдаваемому займу является льготной. Механизм инфраструктурных облигаций применим для проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства.

Следует также отметить, что облигации под поручительство «ДОМ.РФ» востребованы у инвесторов на фондовом рынке вследствие сокращения количества доступных инструментов для инвестирования в результате санкционной политики зарубежных стран.

К очевидным недостаткам данного механизма следует отнести большое количество участников и этапов согласования, которые необходимо преодолеть до момента получения займа застройщиком или дочерним обществом региона, в то время как низкие процентные ставки являются его неоспоримым преимуществом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В статье показано, что механизм государственно-частного партнерства эффективен для возведения объектов социальной инфраструктуры, способных генерировать положительный денежный поток для инвестора на этапе эксплуатации. Партнерство государства и частного бизнеса в таком случае позволяет сторонам разделить риски и расходы на строительство объекта, способствует более активному строительству социальных объектов по сравнению с финансированием полностью за счет бюджетных средств, а также участие частного партнера, как правило, способствует повышению эффективности использования объекта инфраструктуры.

Что же касается проектов, где коммерческая составляющая отсутствует, то здесь применение механизма государственно-частного

партнерства, с нашей точки зрения, неэффективно. Стоимость возведения объекта социальной инфраструктуры оказывается существенно выше, чем при финансировании полностью за счет бюджетных средств, поскольку государство в рассрочку компенсирует не только инвестиции, вложенные в создание объекта, но и достаточно высокую стоимость заёмных средств, привлеченных на условиях проектного финансирования, прибыль частной стороны.

Таким образом, в современных условиях перспективы проектов ГЧП в социальной сфере должны быть связаны:

- с первоочередным использованием инфраструктурных бюджетных кредитов и инфраструктурных облигаций «ДОМ.РФ» для финансирования проектов, не имеющих коммерческого потенциала, вместо применения механизма ГЧП с платой за доступность;
- с использованием механизма субсидирования процентных ставок по заёмным средствам, что позволяет повысить привлекательность проектов социальной сферы для инвестора;
- с установлением предельного размера условных обязательств для региональных/муниципальных бюджетов, являющихся публичными партнерами в проектах государственно-частного партнерства;
- с появлением «операторской» модели ГЧП, в которой основным инвестором является государство, в то время как частный партнер осуществляет эксплуатацию социального объекта, формируя свою выручку (либо ее часть) за счет эффективного управления объектом инфраструктуры.

Библиография/References:

1. Барт Т.В., Мартынюк В.Н. Стимулирование инвестиций в инфраструктурные проекты социальной сферы // Креативная экономика. – 2021. – Т. 15. – № 4. – С. 1295-1308. DOI: 10.18334/ce.15.4.112004 (дата обращения: 06.06.2022).
2. Балихина Н.В. Государственно-частное партнерство в социальной сфере: проблемы и пути совершенствования, Финансовая жизнь. – 2019. – №4. – С. 80-84.
3. Завьялова Е.Б., Ткаченко М.В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы. Вестник РУДН. Серия: Экономика. – 2018. – Т. 26. – № 1. – С. 61-75. DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-61-75 (дата обращения: 06.06.2022).
4. Идрисов Г.И., Пономарев Ю.Ю. Инфраструктурная ипотека в России: возможности и перспективы// Вопросы экономики. – 2019. – № 2. –

С. 114-133. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-2-114-133 (дата обращения: 06.06.2022).

5. Инфраструктура России: индекс развития 2021. Аналитический обзор Infraone research. – URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/2489y0?s1qtyk=1sf5p9> (дата обращения: 20.06.2022).

6. Марголин А.М., Спицына Т.А. Эффективная инвестиционная политика – залог устойчивого развития российской экономики // Государственная служба. – 2021. – Т. 23. – №5 (33). – С. 37-46. DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-37-46 (дата обращения: 06.06.2022).

7. Основные тренды и статистики рынка ГЧП по итогам 2021 года. Аналитический обзор Национального центра государственно-частного партнерства. – URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97fb08864dd525b2923_a2b14b415.pdf?ysclid=l4sd6r9q8g318528007 (дата обращения: 20.06.2022).

8. Петрикова Е.М. Инфраструктурная ипотека как инновационный инструмент финансирования российской экономики // Банковское дело. – 2020. – № 11. – С. 56-61.

9. Торопушина Е.Е., Башмакова Е.П. Государственно-частное партнерство в социальной сфере арктических стран Европы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 4. – С. 167-190.

10. Шиян А.А. Тенденции развития инфраструктуры посредством механизма государственно-частного партнерства в странах «Группы двадцати» (G20) // Экономика и управление. – 2020. – Т. 26. – № 11. – С. 1271-1277. – URL: <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2020-11-1271-1277> (дата обращения: 06.06.2022).

11. Availability-based Payment Mechanisms for PPP Schools Projects. An overview of practice in the EU, Canada and Australasia in devising and implementing payment mechanisms in the schools' sector, 2020. – URL: <https://www.eib.org/en/> (дата обращения: 06.06.2022).

12. Investing in Public Infrastructure in Europe. A local economy perspective, 2017. – URL: <https://coebank.org/en/news-and-publications/ceb-publications/?page=5> (дата обращения: 06.06.2022).

13. Marianne Fay, David Martimort, Stéphane Straub (2021) Funding and financing infrastructure: The joint-use of public and private finance, Journal of Development Economics. Vol. 150. № 102629. – URL: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102629> (дата обращения: 06.06.2022).

1. Bart, T.V., Martynjuk, V.N. (2021) Stimulirovanie investicij vinfrastrukturnye proekty social'noj sfery [Stimulating investment in social infrastructure projects] // Kreativnaja jekonomika [Creative economy]. – Vol. 15.

– № 4. – P. 1295-1308. DOI: 10.18334/ce.15.4.112004 (data obrashcheniya: 06.06.2022). (In Russ.)

2. Balihina, N.V. (2019) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v social'noj sfere: problemy i puti sovershenstvovaniya [Public-private partnership in the social sphere: problems and ways of improvement]. – Finansovaya zhizn' [Financial Life]. – № 4. (In Russ.)

3. Zav'jalova, E.B., Tkachenko, M.V. (2018). Problemy i perspektivy primeneniya mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v otrasljah social'noj sfery [The prospects and tasks of implementing public-private partnership in the social sector]. Vestnik RUDN. Seriya: Jekonomika [RUDN's Journal of Economics]. – Vol. 26. – № 1. – P. 61-75. DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-61-75 (data obrashcheniya: 06.06.2022). (In Russ.)

4. Idrisov, G.I., Ponomarev, Ju.Ju. (2019) Infrastrukturnaja ipoteka v Rossii: vozmozhnosti i perspektivy [Infrastructure mortgage in Russia: opportunities and prospects] // Voprosy jekonomiki [Economic issues]. – № 2. – P. 114-133. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-2-114-133. (data obrashcheniya: 06.09.2022). (In Russ.)

5. Infrastruktura Rossii: indeks razvitiya 2021. Analiticheskij obzor Infraone research. [Infrastructure of Russia: development index 2021. Analytical review Infraone research]. – URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/2489y0?s1qtk=1sf5p9> (data obrashcheniia: 20.06.2022). (In Russ.)

6. Margolin, A.M., Spicyna, T.A. (2021) Effektivnaya investicionnaya politika – zalog ustojchivogo razvitiya rossijskoj ekonomiki [Effective investment policy as a key to sustainable development of the Russian economy] // Gosudarstvennaya sluzhba [Public administration]. – Vol.23. – №5(33).– P. 37-46. (In Russ.)

7. Osnovnye trendy i statistiki rynka GChP po itogam 2021 goda. Analiticheskij obzor Nacional'nogo centra gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. [The main trends and statistics of the PPP market by the end of 2021 Analytical review of the National Center for Public-Private Partnership]. – URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97fb08864dd525b2923a2b14b415.pdf?ysclid=l4sd6r9q8g318528007> (data obrashcheniia: 20.06.2022). (In Russ.)

8. Petrikova, E.M. (2020) Infrastrukturnaja ipoteka kak innovacionnyj instrument finansirovaniya rossijskoj jekonomiki [Infrastructure mortgage as innovative tool for financing the Russian economy]// Bankovskoe delo [Banking]. – № 11. – P. 56-61. (In Russ.)

9. Toropushina, E.E., Bashmakova, E.P. (2020) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v social'noj sfere arkticheskikh stran Evropy [Public-private partnerships in the social sphere of the European arctic countries] // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya [Public administration issues]. – № 4. – P. 167-190. (In Russ.)

10. Shijan, A.A. (2020) Tendencii razvitija infrastruktury posredstvom mehanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v stranah «Gruppy dvadcati» (G20) [On trends in infrastructure development using the public-private partnership mechanism in the G20 countries] // Jekonomika i upravlenie [Economics and Management]. – Vol. 26. – № 11. – P. 1271-1277. – URL: <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2020-11-1271-1277> (data obrashcheniya: 06.06.2022). (In Russ.)