

*Е.В. Журбей*

**Практика использования механизма частно-государственного партнерства в инвестиционных проектах регионального развития (на примере Дальнего Востока России)**

**Practice of use of the mechanism of the public private partnership in investment projects of regional development (On an example of the Far East of Russia)**

---

Актуальной проблемой российской экономики является нехватка инвестиций в инфраструктурный сектор, что актуализует поиск принципиально новых механизмов привлечения подобных инвестиций. Одним из успешно зарекомендовавших за рубежом механизмов является механизм частно-государственное партнерство. Автор данного исследования изучает опыт частных инвесторов, получивших государственную поддержку через активную эксплуатацию тематики частно-государственного партнерства в регионе Дальнего Востока, в частности Южной Якутии.



Actual problem of the Russian economy is shortage of investments into infrastructural sector that will actualize search of essentially new mechanisms of attraction of similar investments. One of successfully recommended for mechanisms is the mechanism the "Public private partnership". The author of the given research studies experience of the private investors got the state support through active operation of subjects of the Public private partnership in region of the Far East, in particular Southern Yakutia.

---

В последнее десятилетие в Российской Федерации со стороны правительства и частного бизнеса артикулируется заинтересованность в поиске принципиально новых механизмов привлечения инвестиций в инфраструктурный сектор отечественной экономики. Одним из подобных механизмов привлечения дополнительных инвестиций является партнерство между частным и государственным секторами (ЧГП). Как показывает международный опыт, ЧГП может стимулировать улучшение качества услуг общественного сектора и повышения эффективности их предоставления, а также стать дополнительным источником финансирования всей инфраструктуры. Целью данного исследования является изучение опыта частных инвесторов, получивших государственную поддержку через активную эксплуатацию тематики ЧГП в регионе Дальнего Востока России.

В России дискуссия о необходимости развития ЧГП велась с начала 90-х годов, однако активные действия, способствующие развитию ЧГП, стали предприниматься лишь в последние три

года. За это время заявления о необходимости развития ЧГП прозвучали из уст Президента РФ, премьер-министра, ряда руководителей правительства. Так, в 2004 году на встрече с представителями деловых кругов Владимир Путин заявил: "Еще одно перспективное направление – это участие бизнеса в реализации инфраструктурных проектов государства".

Инициатива, озвученная на высоком политическом уровне, получила поддержку со стороны государственного аппарата: началась проработка нормативно-правовой среды для развития ЧГП со стороны парламента и профильных министерств и ведомств, прежде всего МЭРТ РФ, был предпринят ряд шагов для развития институциональной среды ЧГП. Официальный статус механизм ЧГП получил в 2004 г. в принятых "Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2008 года".

До последнего времени ключевым ведомством, действующим в сфере развития ЧГП, являлся МЭРТ РФ. Активную роль призваны играть также отраслевые министерства и ведомства, в сфере которых могут реализовываться проекты ЧГП: Министерство промышленности и энергетики РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ и другие. Сегодня ответственным за реализацию ЧГП является Министерством регионального развития РФ.

Что же такое ЧГП и почему именно данный инструмент стал основой реализации масштабных проектов в Нижнем Приангарье, Южной Якутии, Татарстане, Забайкалье и других регионах России?

Существует значительное различие в подходах к частно-государственному партнерству и определению его сути в России и за рубежом. Частно-государственное партнерство (за рубежом традиционно используется термин PPP от англ. Public private partnership) является "партнерством, в котором государство и частный сектор совместно реализуют инвестиционные проекты, основываясь на соглашении о распределении задач и рисков. По сути, это концепция, которая предусматривает, что оба сектора сотрудничают с целью строительства и содержания объектов и оказания общественных услуг"<sup>1</sup>.

Вышесказанное не является единственным разъяснением данного термина, так как ГЧП включает в себя различные модели отношений. Если рассматривать проекты ГЧП за рубежом, то следует сделать вывод, что найти "типовую" модель такого партнерства невозможно, а это указывает на разнообразие решений, которые в разных государствах использует частный сектор, чтобы помочь в развитии общественной инфраструктуры.

Очевидно, что в самом термине ЧГП заложено взаимодействие двух сторон: государства и частного сектора. В термине "частно-государственное партнерство" намечена и форма их взаимоотношений – партнерство.

<sup>1</sup> Доклад в рамках проекта "Инвестиционные проекты в России: инструменты регионального и федерального уровней". – М.: Институт регионального развития, 2006. – 24 с.

Основа успешности концепции ЧГП состоит в том, что и государственный, и частный секторы обладают своими собственными специализациями и преимуществами, при объединении которых формируется кооперация и создается эффект синергии. Появляется возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны недостатки рынка или неэффективность государственного управления. К таким сферам, прежде всего, относится инфраструктура.

Для понимания сущности частно-государственного партнерства приведем еще ряд определений. Одни исследователи считают, что "ЧГП – это объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.)"<sup>1</sup>. Другие, что "ЧГП – это стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг"<sup>2</sup>. Третьи вкладывают в понятие ЧГП, дополнительный смысл. ЧГП – "это организация, созданная государственной и частной (или группой частных) структурами в целях предоставления обществу важнейших услуг и продукции. Целью договоренности между ними является предоставление конечному потребителю услуг или продукции наиболее эффективным образом и по более низкой стоимости, нежели каждая из данных структур сможет предоставить самостоятельно"<sup>3</sup>.

Беглый анализ вышеприведенных определений указывает на то, что преимущественно под ЧГП понимается некий альянс между частным бизнесом и государством. Учитывая данное обстоятельство, считаю возможным в качестве базового определения ЧГП использовать следующее. Частно-государственное партнерство – "стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг"<sup>4</sup>.

В этом альянсе каждый из партнеров преследует свои цели. Несмотря на то, что цели и задачи деятельности государства и компаний сильно отличаются друг от друга, универсальность концепции ЧГП заключается в том, что в результате такого

<sup>1</sup> Национальный доклад "Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве". – М.: Ассоциация Менеджеров, 2007 г. – 7 с.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Баженова В.С., Пивоваров Н.А. Государственное регулирование инновационно-технологического развития в современных условиях. – Улан-Удэ: Издательство ВСГУ, 2006 г. – 125 с.

<sup>4</sup> Национальный доклад "Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве". – М.: Ассоциация Менеджеров, 2007 г. – 7 с.

партнерства и государство, и частный сектор остаются в выигрыше. ЧГП позволяет эффективно и оперативно решать множество социальных и экономических вопросов путем объединения ресурсов частного и государственного секторов, что в конечном итоге служит повышению качества жизни населения и усилению конкурентоспособности экономики страны в мировом масштабе.

Существует ли сегодня в России подобный стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов? Ответить утвердительно, что он уже сформирован, нельзя. Но факт реализации таких стратегических проектов, как комплексное развитие Нижнего Приангарья, Южной Якутии и Забайкалья говорит о том, что такой альянс формируется.

В последние три года (2005 – 2008 гг.) в России отмечается определенный прогресс в области оснащенности инвесторов инструментами поддержки проектов ЧГП – как на федеральном, так и на региональном уровнях власти. В чем выражается данный прогресс? Во-первых, были приняты специализированные федеральные законы, способствующие развитию ЧГП: "О соглашениях, о разделе продукции", "О концессионных соглашениях" и "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Это создало первую необходимую нормативно-правовую базу для реализации проектов ЧГП. Во-вторых, в институциональной сфере появились Инвестиционный фонд РФ и Российская венчурная компания. Кроме того, Правительство РФ объявило о создании нового типа особых экономических зон – портовых. В-третьих, модернизации подвергаются и государственные инвестиционные инструменты "старого поколения" – Федеральная адресная инвестиционная программа и Федеральный фонд регионального развития, постепенно эволюционирующие в собственно инвестиционном направлении.

Почему были инициированы масштабные бизнес проекты на Урале, Сибири и Дальнем Востоке именно сейчас, а не 5 или 10 лет назад? Ответ очевиден: при планировании крупных инвестиционных проектов у российского частного бизнеса сегодня появилась возможность получить реальную поддержку от государства. Сегодня в стране, формируется принципиально новая для инвестора ситуация, когда при планировании крупного инвестиционного проекта у компаний появилась возможность планировать и осуществлять свои инвестиционные планы современными инструментами ЧГП федерального и регионального уровней.

На федеральном уровне, к примеру, для строительства инфраструктурных объектов могут привлекаться средства Инвестиционного фонда. Строительство части инфраструктуры проекта возможно также за счет средств федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Активно развивается практика концессионных соглашений.

На региональном уровне можно добиться, например, получения льгот по налогам на прибыль и имущество, а также субсидирования части процентной ставки по кредиту. Средства регио-

нального бюджета могут также быть привлечены к развитию или строительству социальной и коммунальной инфраструктуры проекта.

Существуют также другие инструменты и их сочетания. Сам факт появления подобных комплексных механизмов господдержки формирует новый контур возможностей для бизнеса и общества, новое пространство для взаимодействия в сфере развития инфраструктуры. Это имеет большое значение, поскольку компании существенно опережают государство в оснащенности корпоративными стратегиями развития. В случае крупных промышленных компаний такого рода стратегии способны оказать существенное влияния на развитие территорий целых регионов и населения, там проживающего. В последние несколько лет государство и частный бизнес прилагают серьезные усилия для формирования благоприятной среды в целях развития ЧГП в России.

Вместе с тем, внедрение практики ЧГП в России происходит достаточно медленно. Это обусловлено как отсутствием опыта совместной работы государства и бизнеса на договорных условиях над проектами, так и общим климатом недоверия между обоими партнерами. К сожалению, государство часто видит в лице бизнеса лишь стремление получить доступ к бюджетному финансированию или к ранее закрытым для него сферам деятельности. В то же время бизнес-сообщество, не имеющее опыта реализации проектов ЧГП, склонно воспринимать ЧГП как высокорисковую сферу с явным доминированием интересов государства.

Анализ механизма продвижения крупных инвестиционных проектов в Красноярском крае, Южной Якутии, Забайкалье, Татарстане и на Урале свидетельствует о выборе инициаторами проектов единой схемы их формирования. Формула частно-государственного партнерства в нашей стране складывается по модели "государство идет за бизнесом", тогда как ЧГП в традиционном понимании выглядит, как "бизнес идет за государством", то есть государство привлекает частные средства в инфраструктуру. Анализ реализуемых проектов на основе ЧГП показывает, что в большинстве случаев инициатором проектов был отечественный крупный бизнес, который подтягивал к себе региональную власть, и только затем к проекту подключалось государство.

Большая часть проектов по комплексному развитию регионов реализуется через схему "ОАО Корпорации развития Региона" (Рис.1), которая в свою очередь формируется на паритетных началах региональной властью и представителями бизнеса. Назначение корпорации – инициирование крупных проектов и организация канала средств из федерального Инвестиционного фонда.

Предметом деятельности подобной Корпорации, как правило, является:

- организация взаимодействия федеральных органов власти, субъекта федерации, крупных инвесторов региона по вопросам развития инфраструктуры и реализации инвестиционных проектов на территории региона;
- привлечение инвесторов к реализации инвестиционных

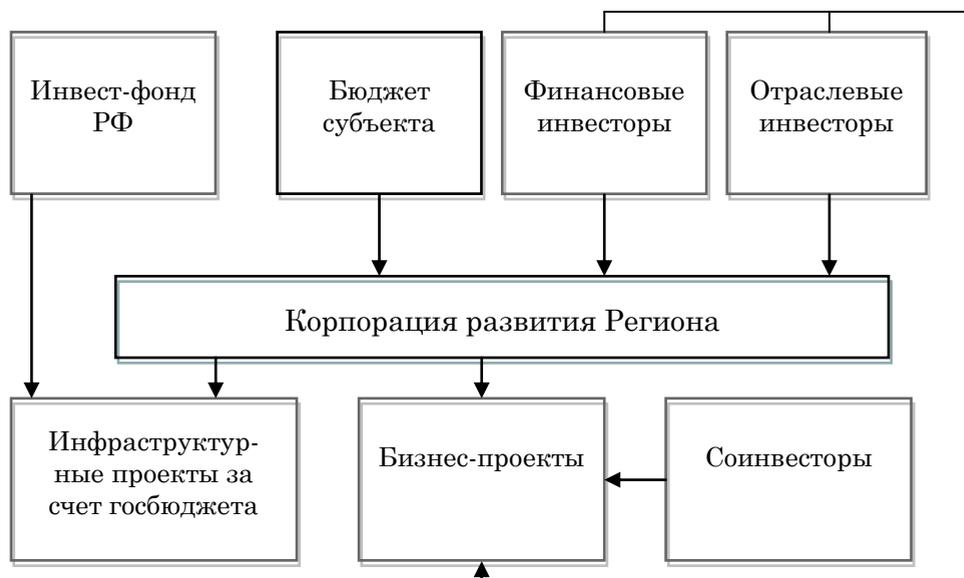
- проектов на территории региона;
- содействие инвесторам в реализации инвестиционных проектов на территории;
  - содействие созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории региона;
  - разработка инвестиционных проектов и проведение их согласования, выполнение функций заказчика на разработку технико-экономических обоснований инвестиционных проектов;
  - взаимодействие с ответственными исполнителями и заказчиками инфраструктурных проектов на территории региона, выполнение функции заказчика по созданию инфраструктурных объектов на территории региона;
  - софинансирование строительства инфраструктурных объектов на территории региона;
  - проведение исследований по вопросам социально-экономического развития региона, выполнение функций заказчика на выполнение научно-исследовательских работ; содействие реализации геологоразведочных работ на территории региона;
  - оказание административной и публичной поддержки развитию экономики и реализации конкретных инвестиционных проектов на территории региона;
  - проведение форумов, конференций, круглых столов, семинаров, брифингов на региональном, федеральном и международном уровнях;
  - участие в работе организуемых федеральными и региональными органами власти комиссиях и рабочих группах, касающихся вопросов социально-экономического развития региона;
  - содействие реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере;
  - содействие организации подготовки и переподготовки кадров для реализации инвестиционных проектов в регионе и т.д.<sup>1</sup>

В значительной мере подобная схема является оптимально работающим инвестиционным механизмом частно-государственного партнерства на сегодняшний день, который со временем позволит реализовать не только крупные, но и средние проекты. Однако в настоящее время Инвестиционный фонд интересуют исключительно крупные проекты (более 5 млрд. рублей) и жесткие инвестиционные обязательства со стороны частных инвесторов. В результате и родилась идея создания "Корпорация развития Региона". Подобные корпорации нужны для адекватного диалога с Министерством регионального развития РФ, а ранее (до 2008 г.) Министерством экономического развития и торговли РФ по поводу выделения средств из Инвестфонда, так как госу-

<sup>1</sup> Устав Открытого Акционерного Общества "Корпорация развития Красноярского Края". // Режим доступа: <http://www.krdc.ru>

дарство воспринимает формат корпораций, как наиболее эффективный для того, чтобы контролировать исполнение обязательств по достижению заявочных показателей.

Рисунок 1.  
Типовая схема реализации проекта через ОАО "Корпорация развития региона"



Идеи появления подобных корпораций вполне очевидны. Частный бизнес заинтересован в решении своих очень локальных задач (например, строительство заводов, электростанций или экспорт электроэнергии в Китай). Власти регионов – в реализации проектов на их территориях. Федеральная власть – в максимальном мультипликативном эффекте от вложений для того иного региона. Как совместить эти интересы, долгое время оставалось не понятным. С появлением в 2005 году Инвестиционного фонда Россия проблема разрешилась сама собой. Регионы и частный бизнес увидели и пожелали поскорее воспользоваться новым механизмом привлечения государственных и частных инвестиций, а государство в условиях "избыточного" дохода от нефти и газа вынуждено искать точку их приложения. Поднять даже те инвестиционные заявки, которые уже поступили в Инвестфонд в одиночку государству просто непосильно, а вот создать стартовый механизм привлечения дополнительных, негосударственных инвестиций оказалось возможным.

Проанализировать структуру участия частных инвесторов, региональной и федеральной власти в проектах, которые смогли получить (решение Правительства РФ) государственную поддержку из средств Инвестиционного фонда РФ в 2007г., позволяет таблица 1.

Таблица 1.

Крупнейшие российские проекты ЧГП получившие господдержку в 2007 году<sup>1</sup>

Название проекта	Общая стоимость проекта, млрд. руб.	Источники финансирования		
		Инвестиционный фонд РФ, %	Региональный бюджет, %	Частные инвестиции, %
Строительство автомобильной дороги "Западный скоростной диаметр" в Санкт-Петербурге	99,952 млрд. руб. в ценах на 01.01.2010 г.	32%	17%	51%
Строительство Орловского тоннеля под Невой в рамках развития Волго-Балтийского водного пути	31.673 млрд. руб. в ценах на 01.01.2010 г.	33%	32%	35%
Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автодорогу с федеральной автомобильной дороги М1 (Беларусь) Москва-Минск	17,257 млрд. руб. в ценах на 01.01.2010 г.	58%		42%
Строительство скоростной дороги Москва -Санкт-Петербург на участке 15-58-й км	54,933 млрд. руб. в ценах на 01.01.2010 г.	47%	-	53%
Комплексное развитие Нижнего Приангарья	213915 млрд. руб. в ценах на 01.01.2015 г.	16%	-	84%
Строительство комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нижнекамске	130,297 млрд. руб. в ценах на 01.01.2010 г.	29%	-	71%
Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области	167.774 млрд. руб. в ценах на 01.01.2015 г.	13%	-	87%

Как мы видим из таблицы 1 в интересующих нас проектах (Комплексное развитие Нижнего Приангарья, Строительство комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нижнекамске, Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области) львиная доля финансирования легла на частный бизнес, как инициатора проектов, региональные бюджеты не принимают напрямую участие в реализуемых инвестиционных проектах. Аналогичная ситуация складывается в проекте "Комплексное развитие Южной Якутии". Региональная власть в большей мере является "политический игроком", чем реально действующим экономическим субъектом проекта. В регионах есть понимание, что сегодня только на основе принципов государственно-частного партнерства можно создать условия для формирования межотраслевых территориальных комплексов с целостным развитием производств и необходимой транспортно-энергетической и социальной инфраструктурой.

Управление программами в Якутии, Забайкалье, Красноярском крае и иных регионах страны осуществляется комплексно, в рамках специально создаваемых институтов – корпораций разви-

<sup>1</sup> Частно-государственное партнерство в России: финансирование проектов в условиях международной конкуренции (доклад международной аудиторской и консалтинговой компании КМПП). – М., 2007. – 5 с.

тия территории, что обеспечивает синхронность создания инфраструктуры и привлечение в регион новых потребителей и инвесторов. Ни один из регионов России не смог добиться поддержки Инвестиционного фонда для своих проектов без поддержки крупного бизнеса.

Крупный отечественный бизнес смог рассмотреть в инструменте ЧГП реальные преимущества в части реализации комплексных инвестиционных проектов. В минувшем году Ассоциация менеджеров России провела исследование в среде представителей бизнес сообщества о преимуществах ЧГП. Результаты оказались следующими. Львиная доля респондентов в качестве основного аргумента в пользу использования бизнес-схем ЧГП рассматривают привлечение бюджетных средств для осуществления проекта, а также преференции, которые вытекают из сотрудничества с государством: доступ к закрытым сферам российской экономики (транспорт, ЖКХ и т.д.), расширение возможностей от получения кредитов под проект от российских и зарубежных финансовых организаций за счет получения государственных гарантий и т.д.<sup>1</sup>

Только совместные усилия региональных властей и консолидированная позиция частного бизнеса позволила в этих регионах не только обратить на себя внимание федеральной власти, но и в конечном счете получить желаемые государственные инвестиции, столько необходимые в нулевой стадии реализации всех масштабных проектов.

За последние три – четыре года у российского государства появился огромный инвестиционный ресурс и новый механизм его использования – инструменты частно-государственного партнерства "нового поколения". На федеральном уровне в дополнение к старым инструментам, федеральным адресным инвестиционным программам (ФАИП), сформировалась целая линия новых – Инвестиционный фонд, особые экономические зоны, концессии, Венчурный фонд, Российская венчурная компания, технопарки. Эксперты оценивают, что государственные капиталовложения с использованием новых инструментов на ближайшие пять лет могут превысить 15 млрд. долларов, а если в Инвестиционный фонд переведут средства от экономии на процентах Парижскому клубу (7,7 млрд. долларов), то капиталовложения превысят 20 млрд. долларов. Если каждый рубль государственных инвестиций будет генерировать порядка 4–5 рублей частных, – а пока эта пропорция выдерживается, – то результатом первой пятилетки ГЧП может стать запуск инвестиционных проектов на 100 млрд. долларов только за счет применения федерального инструментария. На региональном уровне сегодня 73 субъекта применяют налоговые льготы, 61 – гарантии по займам, 60 практикуют соинвестирование коммерческих проектов, 50 регионов предоставляют инвестиционные налоговые кредиты, 43 субсидируют процентные

---

<sup>1</sup> Доклад в рамках проекта "Инвестиционные проекты в России: инструменты регионального и федерального уровней". – М.: Институт регионального развития, 2006. – 78 с.

ставки.

Какие же институциональные инструменты поддержки инвестиционных проектов существуют сегодня в России, и какие конкретно из этих инструментов были использованы при реализации первых проектов на основе принципа ЧПП?

К таким инструментам относятся:

- Инвестиционный фонд Российской Федерации;
- Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП);
- Практика федеральной поддержки наукоградов;
- Федеральный фонд регионального развития;
- Налоговые льготы инвесторам;
- Концессионные соглашения;
- Соглашения о разделе продукции;
- Технологические парки;
- Особые экономические зоны;
- Венчурный фонд Российской Федерации;

Пожалуй, одним из наиболее перспективных российских инструментов государственной инвестиционной политики является создание специального фонда, средства которого предполагается направлять на софинансирование крупных совместных проектов государства и частного бизнеса. Речь идет об Инвестиционном фонде Российской Федерации.

Инвестиционный фонд РФ (создан 23 ноября 2005 г.) – это средства, предусмотренные в федеральном бюджете и подлежащие использованию по преимуществу для государственного финансирования строительства инфраструктурных объектов в рамках реализации государственно-частного партнерства. Главной целью создания нового для России федерального инвестиционного инструмента стало привлечение частного капитала к осуществлению важнейших промышленно-инфраструктурных проектов национального масштаба через развитие института ЧПП.

1 марта 2008 года Правительство РФ утвердило своим постановлением новые правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ. Правила устанавливают порядок предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации инвестиционных проектов, комплексных инвестиционных проектов и концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства. Документ также устанавливает этапы и процедуру отбора проектов, основные требования к представленной документации и проведению контроля и мониторинга хода их реализации.

Бюджетные ассигнования Фонда предоставляются для реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие РФ в части создания и/или развития инфраструктуры, имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств РФ по созданию объектов на территории РФ, для реализации инновационных проектов, создания и/или реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концес-

сионных соглашений, а также для финансирования подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения.

Бюджетные ассигнования Фонда не могут быть предоставлены для реализации проектов, по которым предусмотрены расходные обязательства РФ в соответствующем году. Источниками формирования предельного объема Фонда будут являться:

- разница между доходами федерального бюджета, формируемыми Стабилизационный фонд, при базовой цене на нефть и базовой цене, уменьшенной на 1 доллар США за баррель;
- экономия на процентных платежах при досрочном погашении государственного внешнего долга.

Кроме того, Правительство вправе предусматривать дополнительные ассигнования на увеличение объема Фонда (например, в случае, если прогнозируемый на следующий год объем Фонда не покрывает обязательств по принятым проектам). Годовой объем Фонда определяется в расчете на очередной финансовый год. При этом годовой объем Фонда увеличивается на сумму переходящих остатков Фонда. Согласно одобренному Правительством Российской Федерации перспективному финансовому плану на 2006 – 2008 годы, годовой объем Фонда в 2006 году составит 69,7 млрд. рублей, в 2007 году – 110,6 млрд. рублей, а в 2008 – 91,4 млрд. рублей (Табл.2).

**Таблица 2.**  
**Динамика объемов Инвестиционного фонда РФ согласно планам правительства**  
**(в млн. руб.)<sup>1</sup>**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Бюджетные обязательства по реализации инвестиционных проектов	4236	57144	68235	51803	47333	19320
Объем средств Фонда	69700	110600	91374			
Свободный остаток годового объема Фонда	65437	118893	142032	90229	42896	23576

Бюджетные ассигнования Фонда могут предоставляться в следующих формах:

- осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственности РФ, включая финансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства, подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, в том числе подготовки конкурсной документации, а также финансирование работ по подготовке территории строительства, включая выкуп земельных участков;

<sup>1</sup> Частно-государственное партнерство в России: финансирование проектов в условиях международной конкуренции (доклад международной аудиторской и консалтинговой компании КМПП). – М., 2007. – 54 с.

- предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственности субъектов РФ, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов РФ, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов;
- предоставления субсидий на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственности субъектов РФ, предполагаемых к реализации в рамках концессионных соглашений, или предоставления соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства муниципальной собственности, предполагаемых к реализации в рамках концессионных соглашений;
- направления бюджетных ассигнований в уставные капиталы ОАО, в том числе путем участия в их учреждении;
- предоставления госгарантий РФ в обеспечение исполнения обязательств в части возврата основного долга по займам коммерческих организаций, осуществляемым в форме кредита, привлекаемого в кредитных организациях;
- направления в инвестиционные фонды, создаваемые в субъектах РФ.

Размер госгарантий РФ не может превышать 60% предоставляемых кредиторами средств для реализации проекта. Госгарантии РФ предоставляются на срок, не превышающий срока действия обязательств, принимаемых лицом, по обязательствам которого предоставляется государственная гарантия РФ, но не более чем на 5 лет. В случае если объем подлежащих исполнению в текущем году госгарантий РФ превышает свободный остаток годового объема Фонда, покрытие недостающей части годового объема Фонда осуществляется за счет дополнительных ассигнований, увеличивающих годовой объем Фонда с соответствующим уменьшением свободного остатка предельного объема Фонда в последующие годы.

Отбор проектов проводится в два этапа. На первом этапе осуществляется отбор проектов, проводимый инвестиционной комиссией, в состав которой включаются представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. На втором этапе осуществляется формирование правительственной комиссии по проектам, имеющим общегосударственное значение, перечня отобранных Министерством регионального развития РФ проектов.

Инициатор проекта (любая организация или орган власти любого уровня) формирует перечень документов, предусмотренных Положением об Инвестиционном Фонде, для подачи заявки на реализацию проекта (в том числе заключения по инвестиционному проекту инвестиционного консультанта, профильного

министерства и Главгосэкспертизы России).

Пакет документов направляется в Министерство регионального развития России для проведения анализа соответствия документов необходимым требованиям, а также качественным и количественным критериям.

Инвестиционная комиссия рассматривает инвестиционные проекты и принимает решение о соответствии проектов критериям отбора. По результатам заседания Инвестиционной комиссии в Министерстве регионального развития России оформляется ряд документов, в том числе паспорт инвестиционного проекта, содержащий основные параметры инвестиционного проекта, и проект инвестиционного соглашения.

Инвестиционные проекты и заявки на разработку проектной документации, прошедшие отбор, передаются в Правительственную комиссию. Комиссия на заседании рассматривает перечень инвестиционных проектов и заявок на разработку проектной документации, прошедших отбор, и принимает решение о предоставлении государственной поддержки за счет Фонда либо об отказе в предоставлении государственной поддержки.

Министерство регионального развития РФ в недельный срок с даты проведения заседания правительственной комиссии представляет на утверждение в правительство РФ перечень проектов, одобренных правительственной комиссией, и паспорта проектов. При этом в паспорт комплексного инвестиционного проекта включаются паспорта проектов, входящих в комплексный инвестиционный проект. Объем бюджетных ассигнований Фонда по данным паспортов указанных проектов в каждом году планового периода реализации проекта не должен превышать соответствующий годовой объем Фонда с учетом объемов бюджетных ассигнований Фонда по ранее утвержденным паспортам проектов.

Проекты, в отношении которых принято решение о предоставлении бюджетных ассигнований Фонда, после заключения инвестиционного соглашения и договора о предоставлении госгарантии РФ подлежат регистрации в госреестре проектов, ведение которого возлагается на Министерство регионального развития РФ. Данные по включаемым в реестр проектам должны содержать показатели и параметры хода выполнения и реализации проекта.

Контроль и мониторинг хода реализации проектов осуществляется Министерством регионального развития РФ. Ежеквартальные и ежегодные отчеты о реализации проектов подлежат опубликованию на официальном сайте Минрегиона в сети Интернет.

По результатам контроля и мониторинга хода реализации проектов в случае невыполнения условий инвестиционного соглашения и паспорта проекта Минрегион РФ вносит в правительственную комиссию предложения о пересмотре инвестиционного соглашения или концессионного соглашения и паспорта проекта, включая предложения об изменении объема финансирования на каждый год планового периода реализации проекта, а также о приостановлении реализации проекта или ее полном

прекращении. На основании этих предложений может быть принято решение об изменении объема финансирования проекта, а также о приостановлении реализации проекта или ее полном прекращении.

Сегодня в России реализуется несколько крупных инвестиционных проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства. К таким проектам можно отнести уже вышеназванные проекты по развитию Нижнего Приангарья и Забайкалья, а также проект по развитию Южной Якутии, – единственный в своем роде проект на основе механизма ЧПП осуществляется на Дальнем Востоке России.

Основная цель реализации Проекта "Комплексное развитие Южной Якутии" – создание на основе принципов государственно-частного партнерства условий для формирования на Дальнем Востоке России, на территории Республики Саха (Якутия) нового крупного промышленного района, основанного на: (а) богатейшем природно-ресурсном потенциале Южной Якутии; (б) гидроэнергетическом потенциале реки Алдан и ее притоков; (в) мероприятиях по развитию транспортной и электросетевой инфраструктуры, необходимой для реализации крупных инвестиционных проектов. Инициатором проекта выступила Открытое Акционерное Общество "Корпорация развития Южной Якутии", которая планирует реализовать заявленный проект в период 2008 – 2019 гг.

Для реализации проекта "Комплексное развитие Южной Якутии" создано ОАО "Корпорация развития Южной Якутии" с уставным капиталом 150 млн. рублей. Вопросы реализации Проекта регулируются комплексным инвестиционным соглашением, которое подписывают правительство Республики Саха (Я) как Ответственный исполнитель и Корпорация развития как Инициатор. Корпорация в свою очередь заключает дополнительные соглашения с ОАО "ГидроОГК", ОАО "Техснабэкспорт", ОАО Инвестиционная группа "АЛРОСА", ЗАО "Якутские угли – новые технологии". Доли участников проекта в ОАО "Корпорация развития Южной Якутии": Министерство имущества Республики Саха (Я) – 25,1%; ОАО "ГидроОГК" (ОАО "Южно-Якутский ГЭК") – 25,1%; ОАО "Техснабэкспорт" – 25,1%; ОАО "Инвестиционная группа "АЛРОСА" – 14,7%; ЗАО "Якутские угли–Новые технологии" (ООО "Колмар") – 10%.

Ориентировочная стоимость инвестиционного проекта (в ценах на 01.01.2007г. с НДС) – 422,477 млрд. руб., из них<sup>1</sup>:

- собственные и заемные средства инвестора – 307,989 млрд. руб.;
- запрашиваемый объем государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации – 114,488 млрд. руб.

<sup>1</sup> Инвестиционный проект "Комплексное развития Южной Якутии". Создание нового промышленного района на Дальнем Востоке России. – Доклад Президента Республики Саха (Якутия) В.А. Штырова на совещании под руководством Председателя Правительства России М.Е. Фрадкова в г.Нерюнгри 13 марта 2007 г. // Режим доступа: <http://www.sakha.gov.ru>

Привлечение средств Инвестиционного фонда Российской Федерации планируется в объеме 114,488 млрд. руб., в том числе на этап проектирования (2007 – 2009 гг.) – 6,625 млрд. руб.

Реализация проекта предполагается в два этапа с привязкой к источникам финансирования<sup>1</sup>:

1 этап. 2008 – 2009 гг. – проектирование объектов инфраструктуры за счет средств Инвестиционного Фонда Российской Федерации (75%) и частных инвесторов (25%).

Инвестиционный фонд РФ (6 625 млн. руб.): – проектирование автодорог (0,194 млрд. руб.), железных дорог (1,280 млрд. руб.), схемы выдачи мощности ГЭС (0,345 млрд. руб.); проектирование Канкунской ГЭС (2,552 млрд. руб.) и Эльконского ГМК (2,254 млрд. руб.).

Частные инвесторы (2 250 млн. руб.): – проектирование Якутского ГХК (0,541 млрд. руб.), Алданского завода синтетических моторных топлив (0,206 млрд. руб.), Селигдарского ГХК (0,657 млрд. руб.), Таежного ГОКа (0,236 млрд. руб.), Тарыннахского ГОКа (0,560 млрд. руб.), Инаглинского УК (0,050 млрд. руб.).

2 этап. 2009 – 2015 гг. – строительство объектов транспортной инфраструктуры и промышленности за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (26%) и Частных инвесторов (74%) с целью освоения природно-ресурсного потенциала Южной Якутии.

Инвестиционный фонд РФ (107 863 млн. руб.): – строительство автодорог (5,984 млрд. руб.), железных дорог (34,882 млрд. руб.), схемы выдачи мощности (27,868 млрд. руб.); софинансирование строительства Канкунской ГЭС (34,232 млрд. руб.) и Эльконского ГМК (4,897 млрд. руб.).

Частные инвесторы (305 739 млн. руб.): – строительство Якутского ГХК (34,605 млрд. руб.), Алданского завода синтетических моторных топлив (16,364 млрд. руб.), Селигдарского ГХК (46,298 млрд. руб.), Таежного ГОКа (10,618 млрд. руб.), Тарыннахского ГОКа (55,465 млрд. руб.), Инаглинского УК (4,904 млрд. руб.); софинансирование строительства Канкунской ГЭС (54,524 млрд. руб.) и Эльконского ГМК (82,961 млрд. руб.).

17 января 2008 г. Распоряжением Правительства РФ № 21-р Проект по разработке проектной документации для реализации инвестиционного проекта "Комплексное развитие Южной Якутии" внесен в перечень инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда РФ. Согласно распоряжению, объем финансирования на разработку ПСД составит 10,4 млрд. руб. Из них 7,8 млрд. руб. – это средства Инвестиционного фонда, а 2,6 млрд. руб. – собственные и заемные средства инвесторов.

Сегодня, по мнению экспертов южно-якутский проект является наиболее крупным инвестиционным проектом Дальнего Востока, где напрямую участвуют государственные институты и частный бизнес. По инвестиционному потенциалу данный проект

<sup>1</sup> Там же.

явно превосходит разрекламированный инфраструктурный проект по проведению саммита АТЕС во Владивостоке в 2012 году. Благодаря активной позиции правительства Якутии, в короткие сроки удалось привлечь "ГидроОГК", "Техснабэкспорт", "Газпром", "Алросу", угольщиков, а также средства федерального Инвестиционного фонда к реализации крупнейшего в новой экономической истории России (по мнению ряда экспертов) инвестиционного проекта "Комплексное развитие Южной Якутии".

Все началось с поручения Владимира Путина о проектировании и строительстве каскада Южно-Якутских гидроэлектростанций. Уникальные гидроресурсы и ландшафт района позволяют построить здесь каскад из девяти электростанций общей мощностью 8,5 ГВт. Вопрос в том, кто будет потреблять эту электроэнергию. Так родилась идея разработки программы развития Южной Якутии как нового диверсифицированного промышленного комплекса, нацеленного на добычу и переработку уникальных запасов полезных ископаемых (Рис. 2).

**Рисунок 2.**  
**Инвестиционный проект комплексное развитие Южной Якутии<sup>1</sup>:**



<sup>1</sup> Инвестиционный проект "Комплексное развитие Южной Якутии". Создание нового промышленного района на Дальнем Востоке России. – Доклад Президента Республики Саха (Якутия) В.А. Штырова на совещании под руководством Председателя Правительства России М.Е. Фрадкова в г.Нерюнгри 13 марта 2007 г. // Режим доступа: <http://www.sakha.gov.ru>

Проект был сформирован в кратчайшие сроки. От разработки концепции нового промышленного района до полностью структурированного по схеме финансирования комплексного инвестиционного проекта, состоящего из восьми крупных предприятий (инвесторы) и трех инфраструктурных схем (государство), прошло всего полгода.

Имеющаяся совокупность инвестиционных планов крупных компаний и государства позволяет в перспективе создать на Дальнем Востоке России новый масштабный промышленный район, состоящий из нескольких кластеров, объединенных тремя комплексными инфраструктурными схемами – автодорожной, железнодорожной и электросетевой.

Отраслевая инфраструктура инвестиций по данному проекту выглядит следующим образом:<sup>1</sup>

Инфраструктура	Предприятия
Плотина Канкунской ГЭС 34,2 млрд. руб.* (софинансирование)	<b>Гидроэнергетика.</b> Канкунская ГЭС. 57,1 млрд. руб. Инвестор – ОАО "ГидроОГК" (софинансирование)
Схема выдачи мощности ГЭС и другая электросетевая инфраструктура 28,2 млрд. руб.	<b>Атомный кластер.</b> Эльконский горно-металлургический комбинат. 90,1 млрд. руб. Инвестор – ОАО "Техснабэкспорт"
Железные дороги 36,2 млрд. руб. (329,8 км).	<b>Металлургический кластер.</b> Южно-Якутское горно-металлургическое объединение (Таежный и Тарыннахский ГОКи). 66,9 млрд. руб. Инвестор – ОАО "Инвестиционная группа "АПРОСА"
Автодороги 6,2 млрд. руб. (149,8 км).	<b>Химический кластер.</b> Селигдарский горно-химический комплекс. 46,9 млрд. руб. Инвестор – ОАО "Инвестиционная группа "АПРОСА" Якутский газоперерабатывающий и газохимический комплекс, Алданский завод синтетических моторных топлив. 51,7 млрд. руб. Инвестор – ОАО "Газпром"
<b>104,8 млрд. руб.</b>	<b>317,7 млрд. руб.</b>

По итогам реализации данного проекта ожидаются следующие результаты<sup>2</sup>:

- прирост валового регионального продукта (2019 год) – 2,5

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

- паза (средние темпы роста – 7,9% в год),
- дополнительные налоговые доходы регионального бюджета – 15 961 млн. руб. (2019 год),
- создание новых рабочих мест – 31,8 тыс. чел. (более 40% текущей занятости в экономике региона),
- создание и улучшение транспортной инфраструктуры региона – 330 км. железных дорог, 150 км. автодорог (развитие круглогодичной опорной дорожной сети).

Реализация инвестиционного проекта "Комплексное развитие Южной Якутии" позволит создать новую "точку роста", причем в стратегически важном для страны регионе – на Дальнем Востоке. Реализация всех республиканских инвестиционных проектов, в первую очередь в Южной Якутии, позволит уже к 2013 году иметь бездотационный республиканский бюджет, к 2015 году удвоить ВРП. К 2020 году экономика только Южной Якутии будет производить до 1,5% ВВП России, будет создано до 50 тыс. новых рабочих мест.

Какие же выводы можно сделать из вышеизложенного?

Прежде всего, необходимо отметить явный тренд последних трех-четырех лет в российской экономике, а именно создание более или менее благоприятных условий для устойчивого экономического развития (не зависящего от цен на нефть и газ), диверсификация системы хозяйствования за счет создания инновационных производств. В качестве одного из главных условий реализации инновационного сценария экономического развития было названо формирование системной государственной инвестиционной политики, направленной на увеличение объема частных инвестиций в российскую экономику. Моделью реализации поставленных целей стало частно-государственное партнерство (ЧГП), которое воспринимается в качестве некоего инвестиционного договора, в рамках которого государство и частный бизнес совместно реализуют проекты, основываясь на соглашениях о распределении задач, рисков и доходов. Партнерские отношения предполагают выгоду сотрудничества для обеих сторон: государство получает возможность увеличить эффективность государственных инвестиций за счет привлечения капитала и управленческого опыта частного сектора, а бизнес – государственную поддержку (финансовую или административную) в реализации интересных ему проектов. Потенциальный интересант в государственных инвестициях должен активно использовать сформированные механизмы ЧГП (либо предлагать свои собственные), так как развитие частно-государственного партнерства стало приоритетом для деятельности российского государства.

Большая часть реализуемых в России ЧГП – это в первую очередь проекты территориального развития, притом, что более распространенным в мире в ЧГП является ситуация, когда актив в партнерстве не создается, а уже создан и передается в концессию, и частные компании обеспечивают предоставление услуг, связанных с активом, его развитие. В России сложилась ситуация, когда денег не хватает и государству, и бизнесу, но при этом именно бизнес в большинстве случаев является инициатором

ЧГП. Какова же модель построения ЧГП в России? В ЧГП две неравные части партнерства – одна в большей степени зависит от государства, является менее коммерчески привлекательной или вовсе непривлекательной, вторая же является более коммерчески привлекательной, но не существует без первой. Классический пример ЧГП: частный инвестор хочет построить сеть из теплоэлектростанций, у проекта отличная экономика, но без железнодорожных путей от угольных разрезов к этим теплоэлектростанциям, проект не имеет смысла. Если же частный инвестор строит теплоэлектростанцию вместе с железной дорогой, экономика общего проекта настолько ухудшается, что частный инвестор даже не будет смотреть в сторону данного проекта. Отдельно о железной дороге частный инвестор вообще говорить не будет, потому что она сама по себе ему не нужна. Это сторона частного инвестора. Другая сторона проекта – государство. Оно должно построить железную дорогу, может ее построить, и это его задача. Но – плотность населения на территории незначительная и предприятий для освоения местных ресурсов пока нет – не для кого строить (например, Дальний Восток России). В этих условиях и возникает ЧГП: частный инвестор дает обязательства по строительству своего коммерческого объекта, государство – по строительству инфраструктуры. Государство, в данном случае не волнует прямая окупаемость объекта – ее будут считать вместе с налогами, которые заплатит предприятие, а есть еще и перспективы освоения других ресурсов на территории: их можно продать в десять раз дороже, чем они стоят сейчас. Классическая модель частно-государственного партнерства строится на взаимной дополняемости и несхожести функций государства и частного инвестора. Данная классическая модель частно-государственного партнерства реализуется в Нижнем Приангарье, Южной Якутии, Забайкалье, Татарстане и ряде других регионах страны.

В период 2005 – 2008 гг. у государства в России на федеральном уровне в дополнение к старым инструментам, федеральным адресным инвестиционным программам (ФАИП), сформировалась целая линия новых – Инвестиционный фонд, особые экономические зоны, концессии, Венчурный фонд, Российская венчурная компания, технопарки. В результате сейчас в России к реализации крупного инвестиционного проекта частный инвестор вполне может: а) за счет Инвестфонда разработать проектную документацию и профинансировать строительство производственной инфраструктуры; б) привлечь к развитию социальной и коммунальной инфраструктуры средства ФАИП и регионального бюджета; в) получить региональные налоговые льготы и произвести, по крайней мере, часть оборудования предприятия в режиме особой экономической зоны. Можно ли надеяться на получение средств сразу по линии нескольких федеральных инвестиционных инструментов? Практика показывает, что такие проекты скорее всего не получают государственной поддержки, так как необходимо избегать многоканальной государственной поддержки. Необходимо сконцентрировать все свои усилия на получение средств из одного потенциального источника, например

Инвестиционного фонда России.

Анализ наиболее перспективных инвестиционных инструментов (ФАИП, ОЭЗ и др.) показывает преимущество Инвестиционного фонда, который был создан в 2005 году. Инвестиционный инструмент старшего поколения, например ФАИП, не предполагает договорных отношений между компанией и государством. Это означает, что строительство необходимой для частного проекта инфраструктуры в рамках ФАИП не может быть достаточным основанием для компании открывать финансирование и разворачивать работы по строительству своего предприятия, поскольку у государства нет формального обязательства перед компанией, завершить строительство инфраструктурного объекта. Это повышает риски и стоимость привлекаемого предприятием внешнего финансирования. Инвестиционный фонд из всех инструментов ЧПП – предмет наивысшей заинтересованности бизнеса, поскольку предполагает выделение живых денег, но при этом он обременен громоздкой процедурой утверждения заявки (заклучения ведомств и регионов, оценки инвестиционных консультантов), высоким барьером входа (рассматриваются проекты от 5 млрд. рублей), необходимостью представить проектно-сметную документацию, которая для крупных предприятий готовится больше года и довольно дорого стоит (3–5% от стоимости проекта). Инвестиционный фонд РФ, несмотря на усложненную процедуру "извлечения" средств, является наиболее оптимальным источником средств для реализации крупного инфраструктурного проекта с использованием механизма ЧПП. Какие основания позволяют сделать такой вывод?

Во-первых, очевидно, что реализация масштабных комплексных проектов способна дать серьезные финансовые и социальные эффекты.

Во-вторых, положительный опыт применения этого инструмента позволит государству позиционировать себя как ответственного и надежного партнера.

В-третьих, Инвестиционный фонд из всех инструментов ЧПП – предмет наивысшей заинтересованности бизнеса, поскольку предполагает выделение живых денег.

Вместе с тем важным залогом успешности реализации любого инвестиционного проекта является то, что возможные риски и проблемы, которые могут возникнуть у бизнеса, должны быть минимизированы уже на стадии запуска проектов. Это позволит сделать практику совместной реализации крупных социально значимых проектов стабильно возобновляющейся. Если инвестор будет уверен в готовности государства, эффективно и оперативно выполнять взятые на себя обязательства, инвестиционная активность как внутренних, так и иностранных инвесторов, безусловно, возрастет.

