

© 2009 г.

**Павел Позитов**

(Институт экономики и социальных отношений)

## **ФОРМИРОВАНИЕ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Многообразные формы государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) получили мощный импульс в 90-е годы минувшего столетия в связи с процессами либерализации, приватизации и глобализации. Создавая и поощряя отношения партнерства, государство расширяет возможности финансирования приоритетных экономических проектов, привлекая к решению выдвигаемых государством задач дополнительные ресурсы из частного сектора. Одновременно государство использует для решения этих задач эффективные рыночные методы ведения хозяйства, передавая функции управления принадлежащей ему собственностью частным предпринимателям, используя их организационный опыт и знания. При этом государство перекладывает на предпринимателей – участников партнерства основную часть рисков. Частный предприниматель также расширяет свои возможности, пользуясь государственными активами и гарантиями.

Важной особенностью ГЧП является то, что государство сохраняет в своей собственности активы, используемые на началах ГЧП. В такой системе отношений происходит объединение ресурсов и потенциалов двух хозяйствующих субъектов – государства и частного бизнеса: активов, навыков предпринимательской деятельности, менеджмента, инновационных проектов.

По сравнению с другими странами, в которых десятилетиями, а в некоторых и столетиями, создавались и совершенствовались механизмы партнерства государства и частного сектора, России удалось достигнуть определенного прогресса за небольшой период времени. Острая потребность в развитии инфраструктурных объектов, возрастающий интерес российских компаний к освоению новых направлений деятельности привели в последние годы к существенной активизации органов государственной власти России по развитию ГЧП.

В рамках реализации государственной политики развития ГЧП формируются специальные субъекты, выполняющие функции участников проектов ГЧП и наделенные соответствующими полномочиями. Такие институциональные участники правоотношений ГЧП могут быть определены как *институты* ГЧП (схема 1).



Схема 1

Важнейшая задача институтов в формировании и развитии ГЧП – создание условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Дело в том, что в настоящее время доля кредитов, выданных российскими банками на срок свыше трех лет, не превышает 15% в общем объеме кредитования.<sup>1</sup> В силу ряда причин, прежде всего отсутствия кредитной истории практически всех участников экономической жизни, частные инвесторы не решаются брать на себя долгосрочные кредитные риски.

Среди важнейших институтов ГЧП можно выделить Правительственную и Инвестиционную комиссии, создаваемые для решения задач формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации<sup>2</sup>, Внешэкономбанк, ОАО «Российская венчурная компания».

<sup>1</sup> Мау В. Экономическая политика 2007 года: успехи и риски. Вопросы экономики, 2008. № 2., с.18.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»

Правилами формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации устанавливаются порядок предоставления бюджетных ассигнований для реализации инвестиционных проектов, комплексных инвестиционных проектов и концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях ГЧП, и инвестиционных проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение и также осуществляемых на условиях ГЧП.

Для проведения отбора инвестиционных проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований, под эгидой Министерства регионального развития Российской Федерации создана Инвестиционная комиссия по проведению отбора инвестиционных проектов, претендующих на предоставление государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (далее – Инвестиционная комиссия), а по проектам, имеющим общегосударственное значение, – Правительственная комиссия.

Основной функцией Правительственной комиссии является рассмотрение проектов инвестиционных соглашений, заключаемых между ответственным исполнителем инвестиционного проекта и инвестором, а также вопросов предоставления государственных гарантий в пользу кредитных организаций для реализации инвестиционных проектов, заключаемых от имени Правительства Российской Федерации между Министерством финансов Российской Федерации, кредитором и заемщиком.

Основными задачами Инвестиционной комиссии являются отбор инвестиционных проектов и заявок на предоставление государственной поддержки для разработки проектной документации инвестиционных проектов, претендующих на государственную поддержку, а также отбор заявок на предоставление государственной поддержки для разработки проектной документации инвестиционных проектов, реализация которых планируется в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115 «О концессионных соглашениях» и инициатором которых выступает федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления.

Отбор инвестиционных проектов осуществляется на принципах обеспечения равных условий доступа к процедуре предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, безубыточности проектов, разделения рисков государства и частных инвесторов, учета государственных и частных интересов.

Внешэкономбанк представляет собой один из ключевых институтов развития государственной системы инвестиционной политики, позволяющий реализовать инвестиционные проекты на принципах ГЧП. Его

основная функция — обеспечение финансирования проектов, которые в силу низкой доходности, высоких рисков или долгосрочности реализации непривлекательны для частного финансирования. Банк работает в первую очередь с инфраструктурными проектами как в «чистом» виде, так и в случаях, когда именно из-за отсутствия инфраструктурной составляющей реализация основного проекта невозможна или экономически невыгодна для частного инвестора.

В соответствии с Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» банк отдает предпочтение проектам, реализация которых основана на ГЧП, и осуществляет финансирование инвестиционных проектов со сроком окупаемости свыше 5 лет, общей стоимостью не менее 2 млрд рублей, при этом финансирование Банком развития – не менее 1 млрд рублей.<sup>1</sup> Например, Внешэкономбанк является одним из участников инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» (2006–2015 годы) со сметной стоимостью 213915 млн рублей, при этом заемные средства инвестора составляют 118871 млн рублей.<sup>2</sup>

Эффект участия Внешэкономбанка – снижение рисков и создание положительного инвестиционного климата в проектах, реализация которых только частными инвесторами невозможна. Следует отметить, что Внешэкономбанк осуществляет финансирование исключительно на возвратной (так называемой коммерческой) основе, что обусловлено необходимостью восполнения капитала Банка.

Внешэкономбанк создан и функционирует в специфической организационно-правовой форме некоммерческой организации: это государственная корпорация, уставный капитал которой полностью сформирован государством. Вследствие этого Внешэкономбанк не конкурирует с коммерческими кредитными организациями, а дополняет российскую национальную финансовую систему, предоставляя средства для тех проектов, которые не могут быть профинансированы коммерческими институтами на условиях, сопоставимых с условиями финансирования, осуществляемого Внешэкономбанком.

Внешэкономбанк участвует в реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях ГЧП, в том числе финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, а также в реализации инвестиционных проектов, связанных с созданием объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 1708 – р.

Получение средств Внешэкономбанка может стать отдельным альтернативным механизмом возвратного финансирования проектов ГЧП в случае, когда получение государственного финансирования по линии федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов или Инвестиционного фонда Российской Федерации не представляется возможным. Также Банк может выступить в качестве дополнительного источника средств для финансирования объектов инфраструктуры либо в качестве инвестиционного консультанта в случае успешного прохождения проектом процедуры конкурсного отбора в Инвестиционном фонде Российской Федерации.

ОАО «Российская венчурная компания», еще один из институтов ГЧП, создана в 2006 г. в целях стимулирования создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования, развития инновационных отраслей экономики и продвижения новых технологий и наукоемких технологических продуктов на международный рынок. Программу развития такого сегмента инвестиционной деятельности, как венчурное инвестирование, ОАО «Российская венчурная компания» выстраивает путем точечных вложений в венчурные фонды, создаваемые частными управляющими компаниями – победителями конкурсного отбора.

Трудно переоценить роль ГЧП и ее финансово-инвестиционных механизмов в решении задачи инновационного обновления российской экономики. Основными направлениями ГЧП в инновационной сфере являются: участие государства в развитии системы венчурного финансирования; государственно-частное финансирование различных программ инновационной направленности; государственный заказ на исследования и разработки; государственное содействие становлению институтов современного рынка инноваций, центров трансфера технологий, патентования и защиты прав собственников интеллектуального продукта.

За рубежом ориентация на инновации воспринимается как регулятор в системе частного предпринимательства, публичного управления, а также их синтеза в виде различных форм ГЧП.<sup>1</sup> Так, в Финляндии партнерство между государством и бизнесом рассматривается в качестве фундамента инновационной экономики. В рамках модели ГЧП страна мобилизует на НИОКР около 6 млрд евро ежегодно, при этом 70% этой суммы прихо-

---

<sup>1</sup> Государственно-частное партнерство в инновационных системах. Институт экономики – Вольное экономическое общество. – М.: URSS, 2008, с. 128

дится на частный бизнес, а 30% – средства бюджета, посредством которых поддерживается 23 технологических центра и технопарк.<sup>1</sup>

ОАО «Российская венчурная компания» как государственный «фонд фондов» и институт развития Российской Федерации является одним из ключевых механизмов в деле построения национальной инновационной системы, сфокусированной на создании и развитии собственной индустрии венчурного инвестирования в стране как одного из важнейших элементов инновационной экономики. Роль венчурного инвестирования заключается в мобилизации предпринимательства, интеллектуальных и финансовых ресурсов для обеспечения существенного роста производства конкурентоспособной высокотехнологичной продукции и услуг, реализации научно-технического потенциала в условиях рыночной экономики. Важное значение при этом имеет увеличение вовлеченности частного венчурного капитала в инновационные проекты на всех стадиях их реализации.

В соответствии с Основными положениями стратегии развития ОАО «Российская венчурная компания» для усиления притока частного капитала в инновационную сферу (необходимым условием чего является наличие большого количества привлекательных объектов для инвестирования и высокая потенциальная доходность инвестиций при контролируемых рисках) будут использоваться такие инструменты, как венчурные фонды «посевных» инвестиций, венчурные фонды ранней стадии, включая узкоспециализированные фонды, а также фонды поздней стадии, включая мезонинные фонды, фонды финансирования выкупа, фонды прямых инвестиций, ориентированные на высокотехнологичные промышленные активы.

К настоящему времени ОАО «Российская венчурная компания» завершила формирование 6 венчурных фондов в форме закрытых паевых инвестиционных фондов с общей капитализацией 17,183 млрд рублей: «ВТБ Фонд венчурный» (объем капитала 3,061 млрд рублей), «Биопроцесс Кэпитал Венчурс» (3 млрд рублей), «Максвелл Биотех» (3,061 млрд рублей), «Лидер – Инновации» (3 млрд рублей), «Тамир Фишман Си Ай Джи» (2 млрд рублей), «Новые технологии» (3,061 млрд рублей). Кроме того, до конца 2009 года планируется сформировать еще один фонд на сумму 3 млрд рублей под управлением компании «Альянс – РОСНО». До-

---

<sup>1</sup> Михеев О.Л. Финансовые и правовые проблемы частно-государственного партнерства. – М.: Анкил, 2008, с. 27

ля Российской венчурной компании в каждом фонде составляет 49%, средства частных инвесторов – 51%.

Основные виды экономической деятельности, в которые инвестируют указанные венчурные фонды, – информационно-телекоммуникационные технологии, нанотехнологии, природопользование, энергетика, биотехнология.

В рамках ГЧП сформированы 20 региональных венчурных фондов в 18 субъектах Российской Федерации в форме закрытых паевых инвестиционных фондов с общей капитализацией от 120 млн рублей (венчурные фонды Томской области и Красноярского края) до 800 млн рублей (венчурные фонды г. Москвы, Краснодарского края, Республики Татарстан). При общей капитализации фондов в 7,42 млрд рублей в структуре фондов средства федерального бюджета составляют 25%, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 25% и вложения частных инвесторов – 50%.

Важнейшим фактором успешного развития ГЧП являются согласованные действия государственных органов при разработке и реализации инвестиционных проектов. В ряде стран существуют специальные государственные или государственно-частные советы по ГЧП, которые являются важнейшими институтами, обобщающими опыт реализации проектов ГЧП и разрабатывающими рекомендации по совершенствованию правовых норм, регулирующих эту сферу. Кроме того, в ряде стран к числу ключевых институтов ГЧП относится специальный орган исполнительной власти, уполномоченный заключать соглашения в сфере ГЧП от имени государства. В странах Европейского союза отдельными аспектами ГЧП ведают министерства экономики, финансов, отдельные инфраструктурные министерства, министерства регионального развития, обороны, внутренних дел, образования и здравоохранения. В США этими вопросами ведают министерства экономики, финансов, обороны, в Канаде – Министерство финансов, в Австралии – Министерство провинций.<sup>1</sup>

В России не существует специального государственного органа, курирующего вопросы ГЧП, и это, безусловно, существенно снижает темпы его развития. В этой связи заслуживает внимания предложение экспертно-

---

<sup>1</sup> Public Private Partnership International. Пособие для предпринимателей по реализации проектов ГЧП, подготовленное Федеральным министерством экономики и труда ФРГ.

го сообщества о необходимости создания единого органа, ответственного за развитие ГЧП.<sup>1</sup>

Сосредоточение полномочий различных ведомств в рамках единого центра приведет к повышению ответственности за участие в проектах государственных структур, позволит уменьшить сроки согласования со всеми заинтересованными ведомствами и улучшить координацию их работы с частным сектором в рамках ГЧП.

Следует заметить, что в 2008 г. решением Наблюдательного совета Внешэкономбанка создан Центр государственно-частного партнерства, основными задачами которого являются: консультирование органов государственного и муниципального управления по вопросам организации проектов ГЧП; разработка методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления; информационное обеспечение рынка проектов ГЧП; разработка вопросов нормативного характера, необходимых для развития рынка проектов ГЧП; участие в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП.

Аналогичные центры ГЧП могли бы быть созданы и на региональном уровне в форме некоммерческого партнерства, основными учредителями которых стали бы администрации субъектов Российской Федерации и соответствующие банковские структуры. Подобный центр создан в Великобритании: специализированный инвестиционный банк Partnerships UK в форме некоммерческой организации, в которой 49% принадлежит Министерству финансов, а 51% – частному сектору (банкам, пенсионным фондам и страховым компаниям).<sup>2</sup> За несколько лет работы Partnerships UK осуществлены сотни проектов ГЧП на десятки миллиардов фунтов стерлингов.<sup>3</sup>

Кроме *институтов* в сфере ГЧП, следует выделить специальные *инструменты*, т.е. основанные на нормах права средства реализации ГЧП в конкретных инвестиционных проектах (схема 2).

---

<sup>1</sup> Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». М.: Ассоциация менеджеров. 2007., с.107-108.

<sup>2</sup> Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах России. Белгород.: ИПЦ «ПОЛИТЕРРА». 2008. с. 142.

<sup>3</sup> Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». М.: Ассоциация менеджеров. 2007., с.108.





Схема 2

По источникам финансирования различные *инструменты* ГЧП можно условно разделить на *инструменты бюджетного инвестирования* (федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов, а также предоставление средств Инвестиционного фонда Российской Федерации) и *инструменты внебюджетного инвестирования* (концессионные соглашения, иные виды инвестиционных соглашений, определяющих условия инвестирования средств частного бизнеса, а также заемные средства).

Бюджетное инвестирование является достаточно распространенным способом стимулирования экономической активности. Государство может вкладывать средства в объекты, которые в дальнейшем будут находиться в государственной собственности. Как правило, это объекты транспортной или иной государственной инфраструктуры, эксплуатация которых не предполагает извлечения дохода, однако стимулирует экономическую активность частного сектора. Благодаря созданию государством инфраструктуры частный капитал получает возможность развивать свой бизнес.

Одним из первых был сформирован такой инструмент бюджетного инвестирования, как *долгосрочные федеральные целевые программы* и

*программы развития регионов.* При формировании федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов государство учитывает социальные и экономические потребности населения и предусматривает создание таких объектов, которые, как предполагается, будут востребованы населением и хозяйствующими субъектами. Однако целевые программы — несовершенный инструмент, поскольку в них отсутствует прямое взаимодействие между государством и бизнесом (хотя в рамках отдельных элементов программы возможно заключение соглашений в рамках ГЧП). Поэтому на стадии формирования программ иногда не удается достичь нужного баланса общественных и частных интересов, оценить объемы необходимых государственных инвестиций. Кроме того, государство, как правило, запаздывает с удовлетворением потребностей населения и бизнеса, что приводит к хронической инфраструктурной недостаточности. Другой проблемой является низкая эффективность бюджетного финансирования по сравнению с аналогичными частными инвестициями. Однако эти недостатки могут быть устранены на стадии корректировки программ, а также путем передачи на конкурсной основе полномочий по реализации программ частным управляющим компаниям.

На реализацию федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов на 2009 год предусмотрено 908,8 млрд рублей из федерального бюджета.<sup>1</sup> Указанные средства расходуются главным образом, на создание государственных инфраструктурных объектов как федерального, так и регионального и муниципального уровней (через межбюджетные трансферты).

Анализ использования этого инструмента ГЧП свидетельствует о том, что в настоящее время практически отсутствуют единые правила формирования федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, отбора включаемых в них инвестиционных проектов, распределения бюджетных средств в зависимости от приоритетов или изменившихся условий в рамках утвержденных программ. На практике каждый федеральный орган исполнительной власти — государственный заказчик и будущий главный распорядитель бюджетных средств самостоятельно по своим внутренним процедурам (а зачастую и без какой-либо процедуры вообще) формирует и согласует с заинтересованными министерствами проект программы.

Как известно, часть средств, предусмотренных на реализацию федеральных целевых программ (за исключением программ социальной на-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», приложение 15.

правленности), приходится на внебюджетные источники, т.е. речь идет о привлечении средств частных инвесторов. Так, например, на реализацию федеральной целевой программы «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы» предусматривается общий объем финансирования в размере 27,7 млрд рублей, в том числе средства федерального бюджета – 24,9 млрд рублей и 2,8 млрд рублей – из внебюджетных источников<sup>1</sup>, на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» на 2006–2010 годы предусмотрены средства в объеме 984,5 млрд рублей, в том числе 404,1 млрд рублей – из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и 470,4 млрд рублей – за счет средств частных инвесторов и кредитов<sup>2</sup>

Экспертные оценки свидетельствуют о том, что уровень исполнения «государственной» части федеральных целевых программ составляет не более 40%.<sup>3</sup> Это значит, что больше половины зарезервированных государством бюджетных средств в федеральной целевой программе или федеральной программе развития регионов не инвестируются в мероприятия программы.

Необходимо отметить юридическую нечеткость обязательств государства по федеральным целевым программам и федеральным программам развития регионов, из-за чего несет определенные издержки частный сектор. Мероприятия, включенные в федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов, являются скорее намерениями, но никак не обязательствами по финансированию части того или иного проекта ГЧП. Таким образом, частный инвестор может реализовать свой проект только в том случае, если государство создаст для него необходимую инфраструктуру.

Инвестиционный фонд Российской Федерации в настоящее время является максимально соответствующим российской концепции ГЧП и самым развитым с точки зрения нормативной проработки и практики применения инструментом ГЧП.

Инвестиционный фонд Российской Федерации потенциально является более эффективным инструментом бюджетного инвестирования по сравнению с федеральными целевыми программами и федеральными

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2007 г. № 498 «О федеральной целевой программе «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 133 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Жилище» на 2002–2010 годы»

<sup>3</sup>Еганян А. Повышение эффективности бюджетных инвестиций в инфраструктуру через ГЧП-инструменты. «Корпоративный юрист». 2008. № 10. с.17.

программами развития регионов, в частности, благодаря проектному принципу финансирования, положенному в основу его работы. Инициатор проекта, подающий заявку на финансирование за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, должен представить полное описание проекта с обоснованием, для каких целей необходимы бюджетные инвестиции.

Одним из важнейших критериев одобрения заявки является наличие так называемого «мультипликативного эффекта» – на каждый выделенный рубль бюджетных инвестиций традиционно приходится не менее трех-четырёх рублей частных инвестиций. Благодаря этому условию финансируются только востребованные бизнесом государственные инвестиционные объекты. Кроме того, в отличие от классических бюджетных инвестиций, которые, как правило, не просчитываются с точки зрения бюджетной эффективности, затраты Инвестиционного фонда Российской Федерации окупаются. Бюджетная эффективность проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации рассчитывается на основе прогноза поступления дополнительных налоговых сумм, возможного благодаря созданию новых производств, общему повышению деловой активности в регионе, в котором реализуется такой проект.

Анализ инвестиционных проектов ГЧП, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в 2009 году, показал многообразие форм этой поддержки. Наиболее распространенной является такая форма государственной поддержки, как осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, находящиеся в государственной собственности Российской Федерации (таблица 1).

К преимуществам Инвестиционного фонда Российской Федерации как инструмента ГЧП относятся:

- особый конкурсный порядок отбора проектов по четким критериям;
- широкий спектр инвестиционных проектов, которые могут претендовать на поддержку Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- разделение ответственности по несению рисков между государством и частным бизнесом на основе принципа равенства.

Кроме того, Инвестиционный фонд Российской Федерации предоставляет средства на невозвратной основе, поэтому с его помощью можно финансировать развитие инфраструктуры, в том числе коммерчески неэффективной, а также находящейся в государственной собственности. Инвестиционный фонд Российской Федерации позволяет реализовать как крупные промышленно-инфраструктурные проекты федерального значения, так и региональные проекты, и открывает широкие возможности для структурирования проектов в связи с разнообразием форм финансирования за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Таблица 1

**Формы государственной поддержки инвестиционных проектов ГЧП,  
реализуемых при государственной поддержке за счет средств  
Инвестиционного фонда Российской Федерации в 2009 году**

Формы государственной поддержки	Наименование инвестиционных проектов
<p>Осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, находящиеся в государственной собственности Российской Федерации.</p>	<p>«Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске»; «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области»; «Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва»; «Строительство и последующая эксплуатация многопрофильного перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском торговом порту Усть-Луга»; «Реконструкция участка Оунэ – Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань»; «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск»; «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км»; «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург – Хельсинки»;</p>
<p>Предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, инвестиции в которые осуществляются за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.</p>	<p>«Комплексное развитие Нижнего Приангарья»; «Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области»; «Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на Дону и юго-запада Ростовской области»; «Строительство в г. Санкт-Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»;</p>
<p>Софинансирование на договорных условиях с оформлением прав собственности Российской Федерации и последующей его реализацией в соответствии с федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115 «О концессионных соглашениях».</p>	<p>Строительство в г. Санкт-Петербурге Орловского тоннеля под р. Невой в рамках развития Волго-Балтийского водного пути.</p>

Формы государственной поддержки	Наименование инвестиционных проектов
Направление бюджетных ассигнований в уставный капитал открытого акционерного общества.	«Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии»; «Организация производства интегральных микросхем на пластинах диаметром 300 мм с проектными нормами 65–45 нм»;
Финансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации.	«Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии»;
Финансирование инвестиционного проекта.	«Разработка проектной документации на строительство и эксплуатацию на платной основе автомобильной дороги «Краснодар – Абинск – Кабардинка»; «Разработка проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 58 км – 684 км (с последующей эксплуатацией на платной основе); «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области»; «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный»; «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Южная трансрегиональная водная система».

Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации используются в качестве инструмента ГЧП в двух основных формах: непосредственно как источник финансирования строительства (реконструкции) и эксплуатации конкретных объектов, входящих в соответствующий инвестиционный проект, и как источник финансирования разработки проектной документации на строительство (реконструкцию) и эксплуатацию конкретных объектов, входящих в соответствующий инвестиционный проект.

В 2009 году в первом случае удельный вес средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в общем объеме финансирования инвестиционных проектов составил от 13% (инвестиционный проект «Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов г. Нижнекамска») до 58% (инвестиционный проект «Строительство нового выхода на московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной

дороги М – 1 «Беларусь» Москва – Минск»), во втором – от 66% (инвестиционный проект «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный») до 100% (инвестиционные проекты: «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Южная трансрегиональная система», «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области», «Разработка проектной документации на строительство и эксплуатацию на платной основе автомобильной дороги «Краснодар – Абинск – Кабардинка» и «Разработка проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 58 км – 684 км (с последующей эксплуатацией на платной основе).

В 2008 году закрепились новые тенденции в регулировании порядка получения ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Одно из важнейших изменений заключается в установлении возможности финансирования региональных и межрегиональных инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.<sup>1</sup>

При ранее установленном пороге стоимости проекта 5 млрд рублей было очевидно, что средства Инвестиционного фонда Российской Федерации могли получать лишь мегапроекты, инициированные крупными и крупнейшими инвесторами, в первую очередь направленные на комплексное развитие территорий или регионов.

В настоящее время эта сумма сохранена для федеральных проектов, а для региональных инвестиционных проектов минимальный порог стоимости снижен в 10 раз – с 5 млрд рублей до 500 млн рублей,<sup>2</sup> что позволяет рассчитывать на привлечение не только крупного, но и среднего бизнеса для реализации инвестиционных проектов в регионах с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Одним из эффективных инструментов реализации проектов ГЧП, способствующих мобилизации долгосрочных ресурсов для обеспечения инвестиционной деятельности в различных видах экономической деятельности, являются *заемные средства кредитных организаций*. Анализ 14 инвестиционных проектов, реализуемых на принципах ГЧП, показал,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2008 года № 468 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 134 «Об утверждении Правил финансирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

что половина из них предусматривает использование заемных средств в качестве одного из источников их финансирования (таблица 2).

Таблица 2

**Использование заемных средств в качестве источника финансирования инвестиционных проектов, реализуемых на принципах ГЧП**

№ п/п	Название проекта	Объем финансирования проекта		
		Всего	В том числе заемные средства инвестора	
		млрд руб.	млрд руб.	%
1	Комплексное развитие Нижнего Приангарья	213,915	118,871	56
2	Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов г. Нижнекамска	130,297	97,215	75
3	Строительство в г. Санкт-Петербурге автомобильной дороги "Западный скоростной диаметр"	212,725	91,85	43
4	Строительство в г. Санкт-Петербурге Орловского тоннеля под р.Невой в рамках развития Волго-Балтийского водного пути	31,672	9,1	29
5	Строительство нового выхода на московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 "Беларусь" Москва-Минск	23,661	7,1	30
6	Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км	66,199	29,031	44
7	Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области	46,269	9,598	21

В странах Европейского союза широко практикуется содействие в финансировании проектов со стороны ряда крупных европейских финансовых институтов. Так, Европейский инвестиционный банк активно использует в этих целях два инструмента – так называемые «глобальные ссуды», выдаваемые через уполномоченные банки на цели регионального и инфраструктурного развития и поддержки малого и среднего бизнеса, и «структурированные программы финансирования», предназначенные для поддержки конкретных инвестиционных проектов. Поддержкой проектов ГЧП занимаются также структуры Европейского банка реконструкции и развития и европейская группа Всемирного банка, в том числе Международная финансовая корпорация, специализирующаяся на поддержке частных инициатив.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Дерябина М.А.. Государственно-частное партнерство: теория и практика. Вопросы экономики, 2008, № 8, с. 56.



Заемные средства Внешэкономбанка являются одним из основных инструментов финансовой поддержки проектов ГЧП, особенно в тех случаях, когда частные коммерческие банки не могут участвовать в таких проектах из-за нормативных ограничений или финансовых рисков.

В проектах, финансируемых посредством ассигнований из Инвестиционного фонда Российской Федерации, Внешэкономбанк может участвовать: в качестве кредитора по концессионному проекту; путем предоставления государственных или собственных гарантий; в качестве инвестиционного консультанта по конкретному инвестиционному проекту; путем внесения средств в уставные капиталы хозяйственных обществ (например, различных корпораций развития территорий).

На российском финансовом рынке до сих пор не получили распространения отдельные инструменты внебюджетного инвестирования, давно используемые в рамках ГЧП в зарубежных странах. Это ограничивает возможности привлечения капитала для создания и развития объектов транспортной, энергетической, жилищно-коммунальной и иной инфраструктуры. Между тем существующая потребность в инвестиционных ресурсах не может быть удовлетворена в полном объеме исключительно за счет государства. В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года инвестиции в основной капитал составят 64,4 трлн рублей, в том числе в сфере транспорта – 9,9 трлн рублей, в сфере производства и распределения электроэнергии, газа и воды – 2,1 трлн рублей, в сфере строительства – 2,4 трлн рублей. В этих условиях представляется весьма актуальным расширение перечня финансовых инструментов ГЧП через создание необходимых условий для введения в практику инфраструктурных облигаций.

Инфраструктурные облигации получили широкое распространение в США, Австралии, Китае, Чили, Индии, Казахстане.<sup>1</sup>

Сфера применения в рамках ГЧП инфраструктурных облигаций ограничена в настоящее время намечаемым выпуском и размещением инфраструктурных облигаций ОАО «РЖД» в соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года.

Одним из инструментов внебюджетного инвестирования являются *концессионные соглашения*, которые превратились в важную составную часть партнерства государства и бизнеса. Они являются одним из инструментов ослабления государственного монополизма, а в отдельных видах экономической деятельности, например, в производственной инфраструк-

---

<sup>1</sup> Манкулова Ж. Альтернативные источники финансирования инфраструктурных проектов. «Корпоративный юрист». 2008 г., № 10, С. 24

туре, стали доминирующей формой привлечения частных инвестиций и привнесения рыночных элементов хозяйствования в ранее монопольные среды.

В отличие от других форм ГЧП (аренда, контракты, соглашения о разделе продукции и др.) концессии носят многоцелевой и долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам – государству и частному сектору осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности; в концессиях частный сектор обладает большей, а зачастую и полной свободой в принятии инвестиционных, административно-хозяйственных и управленческих решений; в концессионных проектах перераспределяются риски между всеми участниками, благодаря чему существенно повышается их жизнеспособность.

Область применения механизма концессии достаточно обширна. Прежде всего, можно выделить коммунальную сферу: коммунальный транспорт, электро-, тепло-, газоснабжение и другие городские инженерные сети, водопровод и канализацию, благоустройство и озеленение, очистку от мусора и его утилизацию, ремонт и содержание жилых и общественных зданий и т.п. Другая важная сфера использования концессий — строительство объектов инфраструктуры, в том числе дорог, морских, речных и воздушных портов и гаваней, линий связи и других коммуникаций, создание информационных систем и пр., и деятельность по их использованию. И третья сфера — строительство и/или хозяйственная эксплуатация объектов социальной инфраструктуры (образовательных, лечебных, рекреационных, туристических, гостиничных, развлекательных, досуговых и т.п.).

В мире насчитывается около десятка различных типов концессий, однако пока в России применяется только классическая форма *Built Operate Transfer* (*строительство – управление – передача*). Примером применения этой формы ГЧП является строительство автомобильных дорог на основе концессионных соглашений (таблица 3).

К *инструментам внебюджетного инвестирования* ГЧП относятся также *долгосрочные инвестиционные соглашения*, под которыми понимаются любые соглашения между государством или муниципальным образованием либо юридическим лицом, собственником которого является государство или муниципальное образование, и частным хозяйствующим субъектом, удовлетворяющие таким признакам ГЧП, как институциональность, равенство прав сторон соглашения, реализация публичных интересов и совместный, государственно-частный характер инвестиций. Важным при этом является обязательство частного хозяйствующего субъекта осуществить капитальные вложения или иные инвестиции в государственное или муниципальное имущество, составляющее предмет соглашения.

Таблица 3

**Инвестиционные проекты, реализуемые на основе  
концессионных соглашений**

Наименование инвестиционных проектов	Участники инвестиционных проектов	Сметная стоимость инвестиционного проекта	Источники финансирования инвестиционных проектов			
			Собственные средства инвестора	Заемные средства инвестора	Средства бюджетов субъектов Российской Федерации	Средства Инвестиционного фонда Российской Федерации
Строительство в г. Санкт-Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»	Федеральное дорожное агентство, правительство Санкт-Петербурга, концессионер – частный инвестор, государственная управляющая компания	212,7	16,1	91,8	33,6	71,2
Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км -58-й км.	Федеральное дорожное агентство, концессионер – частный инвестор, федеральное государственное учреждение «Дороги России»	66,2	6,9	29,0	–	30,3
Строительство в г. Санкт-Петербурге Орловского тоннеля под р. Невой в рамках развития Волго – Балтийского водного пути	Федеральное дорожное агентство, правительство Санкт-Петербурга, концессионер – частный инвестор, государственная управляющая компания	31,7	2,0	9,1	10,2	10,4
Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М – 1 «Беларусь» – «Москва – Минск»	Федеральное дорожное агентство, концессионер – частный инвестор, федеральное государственное учреждение «Дороги России»	23,6	3,0	7,1	–	13,5

Инвестиции окупаются за счет получения инвестором определенных преимуществ, например, зачета стоимости инвестиций в плату за аренду этого имущества, если долгосрочное инвестиционное соглашение основано на арендных отношениях.

Основанием для заключения долгосрочного инвестиционного соглашения является широкий перечень нормативных актов, регулирующих инвестиционную деятельность. Долгосрочные инвестиционные соглашения — более гибкая форма договорных инструментов ГЧП по сравнению с концессиями, поскольку они не связаны с жесткими законодательными ограничениями, установленными Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115 «О концессионных соглашениях».

Некоторые инвестиционные проекты в сфере ГЧП предполагают использование комплекса инструментов. Например, при реализации комплексных региональных проектов ГЧП могут быть использованы бюджетные инвестиции из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, частные инвестиции, а также заемные средства, в том числе привлечение кредитов Внешэкономбанка. В такой проект могут быть вовлечены несколько институтов ГЧП, например, Инвестиционная комиссия по проведению отбора инвестиционных проектов и Правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в функции которого входит реализация проектов ГЧП.

Так, комплексный инвестиционный проект «Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области» (2007–2016 годы) предусматривает создание с использованием принципов ГЧП условий для развития крупного промышленного района на основе строительства новых и модернизации действующих производств и реализации мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры, необходимой для реализации крупных инвестиционных проектов. В основу концепции комплексного инвестиционного проекта «Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области» положена стратегия интенсивного роста и ускоренного социально-экономического развития Тульской области, создание на основе ГЧП условий для развития крупного промышленного кластера.

В комплексный инвестиционный проект входят следующие инвестиционные проекты:

- «Строительство автодороги Тула – Новомосковск км 34 + 800 – км 51 + 660 в Киреевском и Новомосковском районах Тульской области»;

- «Строительство новой грузовой железнодорожной станции Новая Промгипсовая железнодорожной ветви Урванка – Промгипсовая Московской железной дороги»;
- «Строительство нового железнодорожного однопутного моста через р. Любовка на 10 км участка Маклец – Бобрик – Донской Московской железной дороги».

Участниками комплексного инвестиционного проекта являются федеральное государственное унитарное предприятие «Единая группа заказчика Федерального агентства железнодорожного транспорта» и ОАО «Российские железные дороги», инвесторами: ОАО «Корпорация Новомосковскинвест», ОАО «НАК «Азот», ООО «Проктор энд Гэмбл – Новомосковск», ОАО «Кнауф Гипс Новомосковск», ОАО «Территориальная генерирующая компания № 4» и ЗАО «Управляющая компания Группы предприятий ГОТЭК».

Общая сметная стоимость комплексного инвестиционного проекта составляет 46,3 млрд рублей, в том числе средства Инвестиционного фонда Российской Федерации – 8,6 млрд рублей (18,6%), средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 0,6 млрд рублей (1,3%), собственные средства частных инвесторов – 27,4 млрд рублей (59,2%) и заемные средства частных инвесторов – 9,7 млрд рублей (20,9%).

В заключение можно сделать вывод о том, что в России последовательно формируется на основе развития институтов и инструментов ГЧП *комплексный механизм государственно-частного партнерства*, то есть определенным образом структурированная система взаимоотношений государства и бизнеса, направленная на решение актуальных социально-экономических задач как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

---