

Трансформация государственных инструментов поддержки транспортных ГЧП-проектов

Д.В. РАЗУМОВСКИЙ, эксперт Института региональной политики

Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 "Об Инвестиционном фонде Российской Федерации" определило порядок формирования Инвестиционного фонда Российской Федерации, формы, механизмы и условия предоставления государственной поддержки за счет средств фонда реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях ГЧП (Инвестиционный фонд России — средства федерального бюджета Российской Федерации, предназначенные для софинансирования инвестиционных проектов). На данный момент в работе Инвестфонда, как инструмента ГЧП, происходят изменения.

Вышеуказанным Постановлением были также определены этапы и процедуры отбора проектов, основные требования к представляемой документации и проведению мониторинга реализации инвестиционных проектов. Названное постановление вступило в силу 1 января 2006 года. С момента принятия постановления Правительства РФ № 134 от 1 марта 2008 г. правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации претерпели ряд изменений:

- Произошла передача функций от Министерства экономического развития и торговли в сторону Министерства регионального развития РФ, которому дан ряд поручений, делегированы новые полномочия в отношении Инвестиционного фонда РФ (ранее все они были закреплены за МЭРиТ РФ). Пожалуй, самой весомой новой функцией Минрегиона в отношении Инвестиционного фонда является право утверждения инвестиционных проектов;

- Введено понятие «комплексный инвестиционный проект», получившее распространение на практике, однако ранее не имевшее законодательного отражения. Например, в постановлении имеют место уточнения отдельных процедур, связанных с особым статусом комплексного проекта. В частности, значения качественных и количественных критериев при отборе инвестиционного проекта теперь рассчитываются для комплексного инвестиционного проекта в целом. Тем самым снижен порог вхождения в проект;

- Помимо инвестиций в объекты капитального строительства, направления бюджетных ассигнований в уставные капиталы ОАО и предоставления государственных гарантий, предусмотрены дополнительные формы бюджетных ассигнований. Расширение перечня форм предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда дает новые возможности для получения поддержки различных типов инвестиционных проектов. Наряду с этим сохраняется правовая неопределенность в отношении новых форм финансирования (например, не уточнен статус инвестиционного фонда субъекта РФ), что создает значительные правовые риски.

Основным законодательным изменением последнего времени стало введение отдельного вида инвестиционных проектов — региональных инвестиционных проектов (постановление Правительства РФ № 468 от 23.06.2008 г.).

Напомним, что до недавнего времени за счет средств Инвестфонда финансировались только инвестиционные проекты, «имеющие общегосударственное значение» (этот критерий, один из шести, отдельно обосновывается при подаче заявки для участия в конкурсе). При этом имеются в виду проекты общей стоимостью не менее 5 млрд рублей. При этом доля частного инвестора должна составлять как минимум 25% стоимости проекта, а срок реализации проекта — не более 5 лет. Проекты с такими характеристиками хороши для крупных инвесторов.

Значительная же часть потенциальных инвесторов может проявить

себя при меньшем пороге вхождения в такой проект. С принятием изменений в постановление удалось создать условия для доступа средних инвесторов к средствам Инвестиционного фонда.

Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2008 г. № 468 были внесены изменения в правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, утвержденные ранее постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 г. № 134.

Постановлением № 468 дополнительно к существующим «федеральным» инвестиционным проектам теперь предусматривается государственная поддержка «региональных инвестиционных проектов». Введена новая глава, регламентирующая особенности предоставления бюджетных ассигнований фонда для реализации региональных инвестиционных проектов. Требования к региональным инвестиционным проектам значительно снижены.

Практика финансирования транспортных проектов из Инвестиционного фонда РФ

Инвестиционный фонд РФ с момента своего создания в ноябре 2005 г. стал одним из наиболее востребованных инструментов обновленной государственной инвестиционной политики в России. Тот факт, что за свою двухлетнюю историю функционирования Инвестиционный фонд был оснащен проработанной нормативно-правовой базой, которая к тому же постоянно корректируется с учетом интересов государства и бизнеса, свидетельствует о восприятии правительством данного инструмента как действенного и эффективного механизма решения задач экономического развития, стоящих перед страной.

По состоянию на ноябрь 2007 г. одобрение Инвестиционной комиссии получили 24 проекта общей стоимостью 2,34 трлн рублей, причем 21 из них имеет транспортно-промышленную принадлежность.

Одобренные проекты можно разбить на три группы:

- проектирование/строительство объектов транспортной инфраструктуры государственной собственности в составе комплексных инвестиционных проектов;
- проектирование/строительство объектов транспортной инфраструктуры государственной собственности на основе концессионных соглашений;
- софинансирование из Инвестиционного фонда строительства железных дорог в рамках инвестиционной программы ОАО «РЖД».

Практика функционирования Инвестиционного фонда показывает, что больше шансов на получение государственной поддержки имеют комплексные инвестиционные проекты. Их реализация способствует комплексному развитию региона, имеет значительные социальные и экономические эффекты. Из 24 проектов, получивших одобрение Инвестиционной комиссии, 10 являются комплексными. Общая стоимость утвержденных проектов достигает 1,7 трлн руб., причем объем финансирования из инвестиционного фонда РФ составляет 420 млрд руб. Соотношение государственных и частных инвестиций составляет 1 к 3. Примерами успешного сотрудничества государства и промышленных компаний являются комплексные проекты «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области» (открыто финансирование), «Комплексное развитие Южной Якутии», «Урал Промышленный — Урал Полярный» (распоряжением правительства утверждены паспорта проектов), «Комплексное развитие Забайкалья» (одобрено Инвестиционной комиссией).

Примерами проектов, реализация которых планируется на основе кон-

цессионных соглашений с привлечением поддержки Инвестиционного фонда РФ, являются: строительство платной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» (Санкт-Петербург), строительство скоростной автомобильной магистрали Москва — Санкт-Петербург на участке км 15 — км 58 (Московская область), строительство нового выхода на МКАД с федеральной автодороги М-1 «Беларусь» Москва — Минск, строительство Орловского тоннеля под р. Нева (Санкт-Петербург), создание и последующая эксплуатация на платной основе автомобильной дороги М-4 «Дон» (Московская и Липецкая области), строительство платной автомобильной дороги Краснодар — Абинск — Кабардинка (Краснодарский край), строительство скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург на участке км 58 — км 684 (Московская, Тверская, Новгородская и Ленинградская области), строительство на платной основе Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, а также единственный проект в области водного транспорта — развитие инфраструктуры Волго-Балтийского водного пути со строительством второй нитки шлюза Нижне-Свирского гидроузла (Ленинградская область). Совокупная стоимость данных проектов составляет 942,6 млрд руб., финансирование за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда — 583,5 млрд руб.

Высокие капитальные затраты на строительство концессионных объектов транспортной инфраструктуры снижают инвестиционную привлекательность проектов для частных компаний. Учитывая несовершенство российского концессионного законодательства, а также отсутствие опыта реализации подобных проектов в нашей стране, большинство инвесторов расценивают концессионные проекты

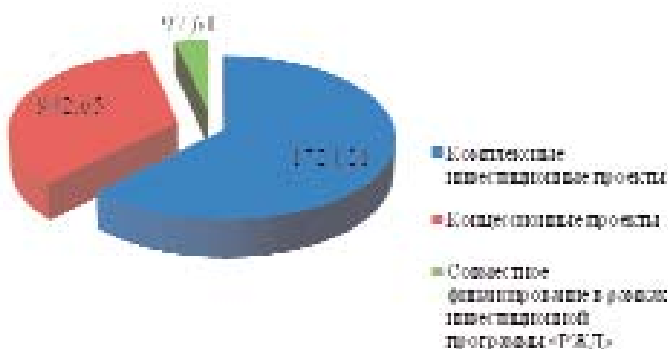
как высокорискованные и низкорентабельные.

Особый тип проектов формируют заявки о совместной реализации инвестиционных проектов ОАО «РЖД» и государства. Одобрение Инвестиционной комиссии получили два таких проекта — организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург — Хельсинки (заявка на строительство) и реконструкция участка Оунэ — Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре — Советская Гавань (заявка на строительство). В рамках первого проекта государство полностью финансирует строительство второй железнодорожной ветки Петяярви — Каменогорск. Особенностью второго проекта является то, что государство софинансирует реконструкцию участка Оунэ — Высокогорная и полностью финансирует строительство Кузнецовского тоннеля.

Перспективы использования Инвестиционного фонда РФ в различных видах транспорта

Лидерами среди видов транспорта по привлечению бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда являются железные и автомобильные дороги. В морском транспорте лишь один проект получил поддержку (строительство многопрофильного перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском торговом порту Усть-Луга), одобренных проектов в сфере авиационного и речного транспорта на данный момент нет. Однако это не означает, что проекты в данных видах транспорта не могут быть поддержаны Инвестиционным фондом РФ. Возможности использования различных форм поддержки по видам транспорта, с учетом последних законодательных изменений, приведены в *таблице 1*.

В связи с изменениями правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ отменена такая форма предоставления бюджетных ассигнований, как софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта (данная форма поддержки использовалась в одобренных проектах «Строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино и создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области»). Инвестиционный фонд РФ может поддерживать инвестиционные проекты, направ-



Распределение объема инвестиций по типам проектов, получивших одобрение Инвестиционной комиссии (по состоянию на ноябрь 2007 года).

ленные на создание объектов частной собственности (например, терминалов аэропортов, причалов, логистических комплексов) путем направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ. Однако применение данной формы поддержки невозможно при создании объектов государственной собственности.

При строительстве объектов инфраструктуры поддержка Инвестиционного фонда возможна в форме бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации или в форме субсидий региональным или муниципальным бюджетам на строительство объектов региональной или муниципальной собственности. Реализация транспортных проектов, претендующих на бюджетные инвестиции, возможна в форме концессионных соглашений (по примеру проекта строительства платной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» или строительства на платной основе автомобильной дороги М-4 «Дон»). Применение концессий на объекты федеральной, региональной или муниципальной собственности возможно при строительстве новых железнодорожных линий, строительстве или модернизации автомобильных дорог, аэропортовой и портовой инфраструктуры, в городском транспорте. При этом региональные власти вправе рассчитывать на софинансирование из федерального бюджета также разработки проектной документации (но не подготовки и проведения конкурсов).

Пожалуй, оптимальной и наиболее перспективной формой поддержки является бюджетное инвестирование в объекты капитального строительства государственной собственности в рамках комплексных проектов. При реализации проектов по данной схеме удается избежать таких сложностей, как передача совместно построенного объекта в государственную собственность, применение неотработанного инструмента концессионных соглашений. После внесения изменений в правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ согласно постановлению Правительства РФ от 23 июня 2008 г. Инвестиционный фонд был адаптирован для поддержки комплексных проектов различного уровня (федеральный, региональный, муниципальный) и стоимости. Региональные власти получили возможность поддер-

живать небольшие региональные проекты (например, строительство автомобильной дороги региональной или муниципальной собственности, строительство речного порта), стоимость которых должна превышать не 5 млрд руб., а 500 млн руб.

Системные проблемы Инвестиционного фонда РФ

Двухлетний опыт реализации инвестиционных проектов при поддержке Инвестиционного фонда РФ позволил выявить проблемные места данного инструмента. Основные сложности, вытекающие из особенностей самого механизма Инвестиционного фонда, можно разделить на две основные группы:

- методические;
- институциональные.

Прежде всего, стоит выделить «узкие места», заложенные в методике оценки проектов. Требование построения моделей в текущих ценах (без учета прогнозных цен и инфляции) не позволяет адекватно оценить капитальные затраты по будущим проектам. Подобная методика не соответствует принятой инвестиционной практике структурирования и оценки инвестиционных проектов компаниями (как правило, строится в прогнозных ценах с учетом инфляции). Большинство инвесторов, формирующих заявки, вынуждены различать «бизнес-план для жизни» и «бизнес-план для Инвестиционного фонда», что впоследствии создает конфликт в проекте с точки зрения параметров выполнения обязательств сторон, порождает дополнительные риски. Иллюстрацией данной проблемы является одобренная Инвестиционной комиссией заявка на строительство Западного скоростного диаметра (ЗСД). При утверждении проекта Инвестиционной комиссией стоимость проекта оценивалась в 83 млрд руб. (28 млрд руб. из Инвестиционного фонда), однако за последующие 2 года реальная стоимость проекта выросла до 213 млрд. Вложения концессионера должны теперь составить 107,9 млрд руб. В 2,5 раза больше (71,3 млрд руб.) потратит на ЗСД Инвестфонд.

Предусмотренный методикой оценки проектов 10-летний период финансово-экономического анализа создает сложности при разработке сложных комплексных проектов, включающих создание с нуля объектов магистральной инфраструктуры и промышленных объектов с длительными сроками строительства и значительными объе-

мами инвестиций. Затрудняет построение адекватной финансово-экономической модели проекта также требование основываться на официальном макроэкономическом прогнозе, однако ввиду отсутствия в стране официальной матрицы макропоказателей на долгосрочную перспективу это требование не может быть выполнено.

При реализации масштабных и сложных инвестиционных проектов (особенно комплексных) затрагиваются интересы множества министерств и ведомств, а также региональных властей. Практика реализации одобренных Инвестиционным фондом проектов выявила ряд существенных институциональных недостатков и сложностей в работе данного инструмента ГЧП.

Прежде всего, это отсутствие единого координационного центра, который бы взял на себя функции выработки единых подходов и позиций по работе с частными инвесторами. Расхождения в позициях и подходах различных ведомств приводят к затягиванию сроков согласований, появлению разногласий в требованиях к инвестору. Иллюстрацией данной проблемы стал конфликт между Министерством финансов и Министерством экономического развития и торговли по поводу форм поддержки проектов и по порядку выделения бюджетных ассигнований.

Компетенция федеральных ведомств зачастую ограничена, они неспособны принять на себя необходимые инвестору обязательства. Это вопросы, прежде всего, относящиеся к компетенции госкомпаний (ОАО «РЖД», ОАО «РАО ЕЭС», ОАО «ФСК», ОАО «Транснефть»), а также вопросы отведения земель, относящиеся к компетенции субъектов федерации.

Указанные разногласия между министерствами и ведомствами, а также возможные задержки бюджетного финансирования (из-за технических сложностей или кризисных явлений в экономике) могут привести к срыву сроков финансирования. Процесс передачи Инвестфонда в ведение Минрегионразвития был самым сложным периодом в развитии ИФ: запланированные заседания Инвестиционной комиссии были отложены. По оценкам Института региональной политики, задержки в финансировании по проектам, уже получившим одобрение Инвестиционной и Правительственной комиссий, составляют от 6 до 12 месяцев. По 11 проектам затягиваются сроки рассмотрения Правительственной комиссией. Отсутствие четких регла-

Таблица 1. Возможные формы предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ по видам транспорта

Вид транспорта	Тип объекта	Разработка проектной документации	Строительство
Железнодорожный транспорт	Новое строительство	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов — В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов — В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ
	Модернизация существующих линий	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал ОАО «РЖД»	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал ОАО «РЖД»
Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство	Федеральные дороги	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов
	Региональные и муниципальные дороги	Региональные и муниципальные концессии	— Региональные и муниципальные концессии — <i>Региональные инвестиционные проекты</i>
Воздушный транспорт	Пассажирские и грузовые терминалы	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ
	Аэропортовая инфраструктура	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов
Морской транспорт	Объекты инфраструктуры морского порта (подъездные пути, причалы, пирсы, берегозащитные сооружения)	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ
	Объекты инфраструктуры морского порта обязательной федеральной собственности	- концессионные соглашения - в рамках комплексных инвестиционных проектов	- концессионные соглашения - в рамках комплексных инвестиционных проектов
Речной транспорт	Объекты инфраструктуры речного порта (подъездные пути, причалы, пирсы, берегозащитные сооружения)	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ	В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ
	Объекты инфраструктуры речного порта государственной собственности	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов	— Концессионные соглашения — В рамках комплексных инвестиционных проектов — <i>Региональные инвестиционные проекты</i>
Городской транспорт		— Концессии	— <i>Концессионные соглашения</i> — <i>Региональные инвестиционные проекты</i>
Трубопроводный транспорт		— В рамках комплексных инвестиционных проектов — В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ	— В рамках комплексных инвестиционных проектов — В форме направления бюджетных ассигнований в уставный капитал открытых акционерных обществ

ментов согласования и утверждения проектов при прохождении Инвестиционной комиссии зачастую приводит к ситуации, когда рассмотрение проектов сильно затягивается.

Одобрённые комплексные инвестиционные проекты формировались ещё согласно первому положению об Инвестиционном фонде РФ, в котором предусматривается финансирование из Инвестиционного фонда только объектов федеральной собственности. Главным условием предоставления поддержки для стро-

ительства транспортной инфраструктуры, согласно данному положению, являлось оформление прав Российской Федерации на результаты, то есть на построенные или реконструированные дороги, а также на проектно-сметную документацию. Механизм закрепления прав федеральной собственности при строительстве транспортного объекта «с нуля» четко регламентирован, однако при реконструкции за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда объектов региональной собственности

возникают сложности с передачей прав на нее Российской Федерации.

Механизм передачи региональных автодорог в федеральную собственность регламентирован в ФЗ от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности...». Согласно статье 6 данного закона, решение о смене типа собственности принимается Правительством РФ (либо уполномоченными органами федеральной власти). Автомобильная дорога, за которой закрепляется федеральная собственность, передается на

баланс Росавтодору. На практике при реализации данной схемы возникают сложности в связи с необходимостью со стороны Росавтодора взять на себя обязательства по будущему финансированию текущего ремонта и содержанию дороги.

Недостаточно прописаны в постановлении об Инвестиционном фонде РФ нормы определения прав собственности на результаты реализации инвестиционных проектов, что негативно влияет на заинтересованность потенциальных инвесторов. При условии множества участников проекта необходимо установить объем прав каждого из них на объект инвестирования. В данном случае стоит учитывать форму бюджетных ассигнований на каждом этапе реализации проекта. Не имеют законодательного закрепления особенности регистрации прав инвестора на результаты реализации инвестиционных проектов, в особенности комплексных.

Иллюстрацией данной проблемы является комплексный инвестиционный проект ОАО ГМК «Норильский никель» по созданию транспортной инфраструктуры для освоения минерально-

сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области. Особенностью данного проекта является то, что строительство железной дороги (375 км) будет вестись на условиях государственно-частного софинансирования (подобная форма поддержки не предусмотрена новым постановлением об Инвестиционном фонде РФ от 1 марта 2008 г. № 134). При этом из средств Инвестиционного фонда планируется профинансировать 69% стоимости строительства железной дороги, а остальное финансирование обеспечит Норникель. Общий объем средств, необходимых для строительства железной дороги, оценивается в 51,5 млрд руб. (в ценах на 1 января 2006 г.). После завершения строительства дорога должна быть передана на баланс ОАО «РЖД», однако в российском законодательстве нет норм, регламентирующих процедуру передачи прав на часть неделимого имущественного комплекса, которым является железная дорога.

Сохраняются недостатки в процедуре отбора инвестиционных проектов — отсутствуют четкие регламенты получения заключения профильных ведомств, не определен график проведения засе-

даний Правительственной и Инвестиционной комиссий. Кроме того, не регламентирован срок выхода распоряжения правительства о принятых к инвестированию проектах, срок внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи. Отсутствуют регламенты согласования инвестиционного соглашения и технических заданий.

При сохраняющихся отдельных недочетах в законодательстве об Инвестиционном фонде он является одним из самых прозрачных (особенно в части процедур) инструментом государственно-частного партнерства.

«Молодость» Инвестиционного фонда, как инструмента ГЧП, отсутствие четких проработанных критериев отбора проектов приводит к тому, что поддержку получают проекты, не полностью соответствующие требованиям фонда, с большим количеством «проблемных мест». Особенно сложная ситуация складывается с крупнейшими комплексными проектами, например, с мегапроектом «Урал Промышленный — Урал Полярный», где по некоторым заявленным инвестиционным проектам на данный момент не определен основной инвестор.

Как развивать инфраструктуру аэропортов

В.В. КОТОВ, партнер юридической фирмы «РайтСол КСМ»,

член экспертного совета Государственной Думы Федерального Собрания по разработке федерального закона «О развитии промышленности»



На сегодняшний день более чем перед половиной аэропортов (аэродромов) остро стоят задачи реконструкции, модернизации и нового строительства взлетно-посадочных полос, пассажирских и логистических терминалов, гостиничных центров, оборудования и замены светосигнального оборудования, обеспечения пассажирского железнодорожного и автомобильного сообщения с аэропортами.

По данным Росавиации, в настоящее время в реестр аэродромов гражданской авиации включено 330 аэродромов. Начиная с 1992 года, аэродромная сеть страны из-за недофинансирования и сертификационных требований, не учитывающих специфику небольших аэропортов, сократилась на 972 аэродрома. Только за 2007 год сеть уменьшилась еще на 21 аэродром.

Основными направлениями развития в сфере аэродромной инфраструк-

туры гражданской авиации до 2020 года заявлено:

- максимальное сохранение существующей аэродромной сети и постепенный переход от ее восстановления к развитию;
- разработка и внедрение программ повышения категориальности аэродромов в соответствии с классификацией ИКАО до III категории в международных узловых аэропортах и до II категории во внутрироссийских узловых аэропортах;

- приоритетное развитие аэродромной сети Дальнего Востока, Сибири и других регионов с ограниченной транспортной доступностью;

- совершенствование и развитие аэродромной инфраструктуры учебных заведений гражданской авиации.

Сегодня только 58% аэродромов имеют взлетно-посадочную полосу с искусственными покрытиями, остальные аэродромы имеют грунтовые ВПП. 70% взлетно-посадочных полос с искусственными покрытиями были построены более 20 лет назад, из них только на 24% ИВПП за последние 10 лет проводилась реконструкция. Срочного проведения реконструкции требует 12% взлетно-посадочных полос с искусственными покрытиями, 18% взлетно-посадочных полос с грунтовыми покрытиями требуют проведения капитального ремонта. Всего 48%