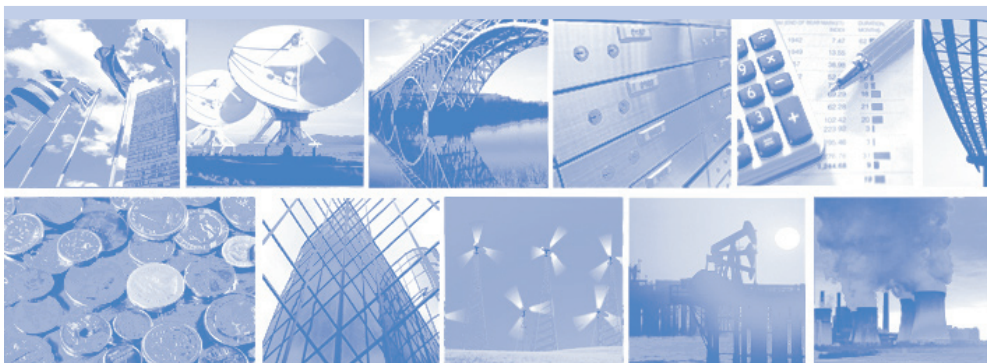


Эффективность механизма реализации инвестиционных проектов, осуществляемых при поддержке региональных бюджетов



Процесс развития современной российской экономики во многом зависит от состояния и эффективности функционирования инфраструктуры, в этой связи реализация инфраструктурных проектов, особенно региональных, входит в круг наиболее приоритетных направлений экономического развития как России в целом, так и ее регионов в частности.

Основным инструментом развития инфраструктурных проектов регионального уровня являются долгосрочные региональные целевые программы (далее – РЦП).

Для повышения эффективности государственных инвестиций в создание и модернизацию инфраструктуры все чаще привлекается частный капитал. Однако любому владельцу частного капитала, принимающему решение об участии в инвестиционном проекте по созданию или модернизации инфраструктуры, финансируемом по РЦП, необходим отлаженный механизм государственной поддержки. Таким механизмом выступает инвестиционное соглашение.

В целях повышения эффективности реализации инвестиционных соглашений на региональном уровне Адвокатское бюро «Вегас-Лекс» провело аналитическое исследование на территории большинства субъектов РФ при участии соответствующих профильных министерств и департаментов администраций субъектов РФ, результаты которого представлены ниже¹.

Одной из предпосылок проведения данного исследования является практика реализации РЦП посредством привлечения внебюджетных источников финансирования как важного инструмента повышения эффективности расходования государственных региональных средств в целом. Если говорить о создании либо модернизации инфраструктуры полностью за счет бюджетных средств, то данный источник является недостаточным. Однако если рассматривать бюджетные средства как своего рода «start-up плечо» по созданию или модернизации инфраструктуры, то бюджетное финансирование может оказаться вполне эффективным механизмом.

В этой связи изыскание внебюджетных средств становится фактически повседневным занятием профильных министерств и департаментов субъектов

РФ в соответствии с направленностью подведомственных им РЦП.

Проведенное исследование в части объемов привлечения внебюджетных источников финансирования, предусмотренных в рамках реализации региональных целевых программ, свидетельствует о том, что лишь в 33% исследуемых регионов объем привлечения внебюджетных источников составляет 40–60%, в 22% исследуемых регионов данный показатель колеблется от 0 до 10%.

Объем привлечения внебюджетных источников	Процентное соотношение исследуемых регионов
0–10%	22%
10–20%	17%
20–40%	17%
40–60%	33%
60–80%	11%
80–100%	0%

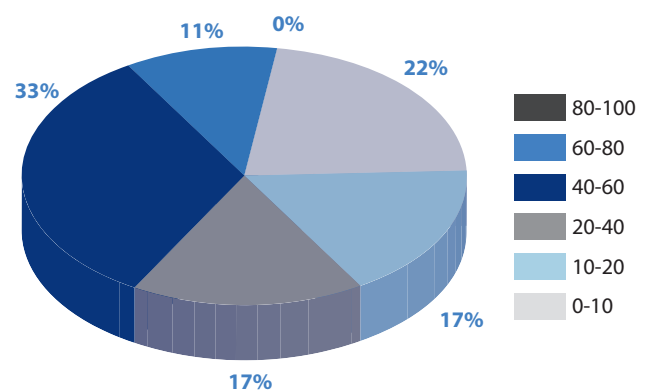


Диаграмма № 1. Объем привлечения внебюджетных источников финансирования

Причинами, обусловившими такие показатели, на наш взгляд, являются:

- отсутствие разработанных механизмов для привлечения инвестиций на постоянной основе. Как показывает практика, при привлечении частных инвестиций субъект РФ формирует и предлагает инвестиционный проект инвестору, а инвестор соглашается (либо не соглашается) с предложенными условиями. При этом администрация соответствующего субъекта РФ преимущественно защищает собственные интересы, а не взаимные интересы участников инвестиционного процесса;

¹ В рамках исследования опрос проводился в 68 субъектах Российской Федерации.

- отсутствие законодательно установленных минимальных объемов участия частного капитала в реализации РЦП либо механизма определения доли средств из внебюджетных источников, необходимых для реализации соответствующего мероприятия РЦП.

Кроме того, интенсивность привлечения внебюджетных источников финансирования связана с востребованностью того или иного сектора экономики, в рамках которого осуществляются РЦП и в который частный инвестор готов вкладывать собственные/заемные денежные средства.

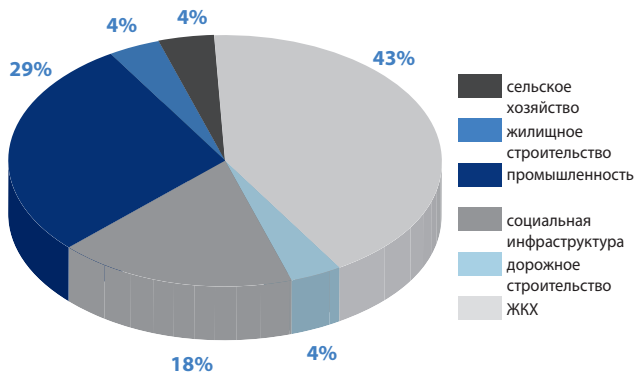


Диаграмма № 2. Секторы экономики, предусматривающие привлечение внебюджетных источников на реализацию мероприятий в рамках РЦП

Согласно полученным данным, наиболее востребованной отраслью экономики, в которую бизнес-структуры готовы инвестировать денежные средства, является жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ).

Несмотря на немалую затратность, долгий срок окупаемости инвестиционных проектов, неустойчивую тарифную политику, ЖКХ остается приоритетной отраслью для частного капитала, прежде всего в силу стабильности последней (спрос на услуги коммунально-бытового обслуживания будет существовать всегда, денежный поток генерируется в режиме реального времени) и надежности по возврату вложений на длительный срок.

Кроме того, при реализации инвестиционных проектов в области ЖКХ субъекты РФ идут навстречу частным инвесторам: на практике частное управление оказывается более эффективным благодаря улучшению качества предоставляемых услуг.

Следующим за ЖКХ сектором экономики по степени востребованности инвестиций частного сектора идет промышленность.

Эта отрасль является основой российской экономики ввиду высокой рентабельности и возможности экспорта промышленной продукции (в данном случае речь идет о сырьевом секторе регионов РФ).

Полученные в ходе исследования данные свидетельствуют о том, что ряд субъектов РФ в условиях кризиса, очевидно, переоценивает востребованность частных инвестиций в промышленность: бизнес-структуры на сегодняшний день не являются эффективными инвесторами прежде всего из-за слабости доходной части своей деятельности, необходимости первоочередного урегулирования многочисленных долговых обязательств и, как результат, сокращения инвестиционных планов.

Результаты исследования в части социальной инфраструктуры оказались для АБ «Вегас-Лекс» неожиданными: по мнению регионов России, интерес к социальной инфраструктуре со стороны частного бизнеса хоть и существует, но не столь высок, как можно было предположить.

Первые пилотные проекты в социальном сегменте, вложения в который объясняются отсутствием гарантированного обеспечения сервиса, ограниченностью качественных социальных (медицинских, образовательных, спортивных, досуговых) услуг на территории регионов, показывают неплохие результаты, и активность в данном направлении со стороны бизнес-структур нарастает.

При этом ряд субъектов РФ уже оценил положительный эффект от реализаций подобного рода проектов.

Мы полагаем, что результаты исследования объясняются, во-первых, отсутствием у субъектов РФ полной информации о возможных механизмах реализации проектов в социальной сфере; и во-вторых, малым количеством специализированных инвесторов, понимающих специфику управления социальной инфраструктурой.

По состоянию на текущий момент региональная инфраструктура в отрасли дорожного строительства, жилищного строительства, сельского хозяйства не имела возможности привлечь частные инвестиции в объемах, сравнимых с теми, которые пришли в ЖКХ и промышленный сектор.

Приоритеты финансирования из государственных источников с учетом секвестирования региональных бюджетов выстраиваются иным образом.

Как видно из диаграммы №3, отраслью экономики, финансирование которой из государственных источников в текущем году будет осуществляться в приоритетном порядке, является общественная и социальная инфраструктура.

Подобные показатели вызваны необходимостью:

- реализации основных задач социальной политики РФ в целом, направленной на улучшение качества жизни населения, повышение уровня его благосостояния и долголетия, формирование и воспроизводство здорового, творчески активного поколения;
- формирования и поддержания в условиях экономического кризиса трудового потенциала РФ в целом и регионов в частности.

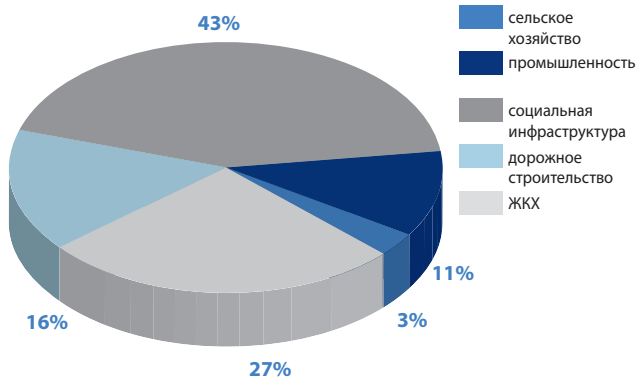


Диаграмма № 3. Отрасли экономики с государственным финансированием (с учетом секвестирования региональных бюджетов)

Указанные задачи в рамках РЦП будут решаться путем направления более 40% государственного финансирования на текущий ремонт и около 34% на капитальные вложения в развитие социальных объектов.

Однако приоритетным направлением в части капитальных вложений в рамках РЦП в 2009 году остается ЖКХ.

Необходимость капитальных вложений в объекты ЖКХ объясняется большим износом оборудования, плохой оснащенностью современными контрольно-измерительными приборами и средствами защиты и автоматики, аварийным состоянием основных фондов коммунальных предприятий.

Восстановление старой инфраструктуры во многих случаях не представляется целесообразным,

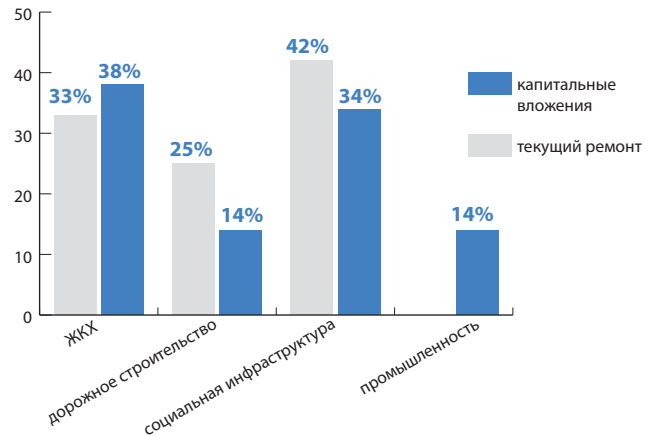


Диаграмма № 4. Основные направления РЦП, не попавшие под секвестирование в 2009 г.

поскольку она, как сказано выше, устарела морально и низкорентабельна. Очевидным является то, что без поддержания функционирования (текущего ремонта) инфраструктуры не обойтись, но это не решает проблем развития регионов РФ.

Именно поэтому основные вложения государство направляет на строительство новых инфраструктурных объектов, включающих в себя в приоритетном порядке отрасль ЖКХ и социальную инфраструктуру.

Согласно данным исследования, отрасль ЖКХ также испытывает в текущем году наибольшую потребность в привлечении внебюджетных источников финансирования (см. диаграмму №5).

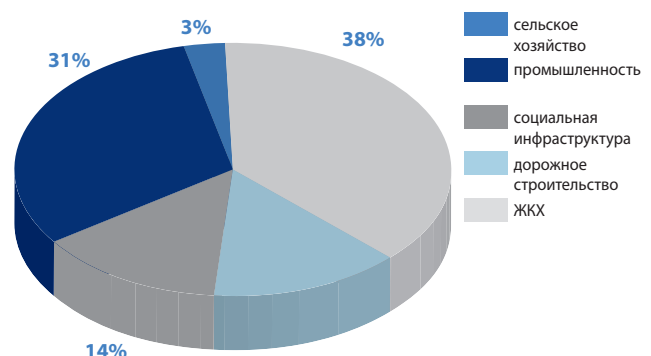


Диаграмма № 5. Отрасли экономики, нуждающиеся в привлечении внебюджетных источников финансирования

Несмотря на значительные объемы государственного финансирования ЖКХ, для модернизации и строительства всех ЖКХ-объектов бюджетных средств недостаточно.

Учитывая, что приоритеты по финансированию отраслей экономики в рамках РЦП со стороны частного бизнеса и государства совпадают, необходим механизм совместной реализации приоритетных инвестиционных проектов, который определял бы организационно-правовую модель бизнеса и субъектов РФ, позволяющую:

- учесть все аспекты отраслевой, территориальной, субъектной и объектной специфики инвестиционного проекта
- определить ключевые элементы совместного управления проектом и одновременно
- минимизировать преимущественную часть возникающих рисков как со стороны бизнеса, так и со стороны органов государственной власти субъектов РФ.

Механизм совместного управления проектом составляет основу организации единого информационного пространства проекта, дающего возможность оценивать текущее развитие так или иначе связанных с ним событий и принимать оперативные решения.

Таким механизмом является инвестиционное соглашение, заключаемое между частными инвесторами и субъектами РФ при совместной реализации инвестиционных проектов, финансирование которых осуществляется в рамках региональных целевых программ.

Однако в результате исследования выяснилось, что регламентированный порядок привлечения частных инвестиций в рамках РЦП в целях заключения инвестиционного соглашения в более чем 56% регионов отсутствует (см. диаграмму № 6).

В 33% регионов таким механизмом выступают стандартные конкурсные процедуры, проводимые в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ).

Однако, на наш взгляд, использование стандартных конкурсных процедур не обеспечивает совместную реализацию инвестиционных проектов: 94-ФЗ предусматривает только процедуру освоения бюджетных средств, где частный сектор оказывается лишь в роли подрядчика, а

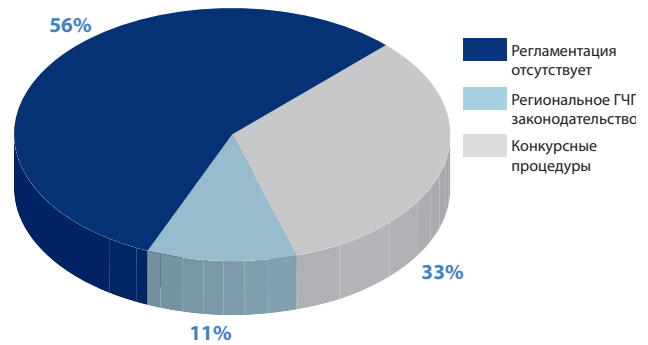


Диаграмма № 6. Механизмы по привлечению внебюджетного финансирования для последующего заключения инвестиционного соглашения в рамках РЦП

не полноценного партнера по инвестиционному соглашению.

Инвестиционное соглашение, заключаемое в рамках РЦП между частным инвестором и субъектом РФ, представляет собой более сложный документ, выходящий за рамки регламентации 94-ФЗ.

В частности, инвестиционное соглашение должно включать:

- основные параметры проекта и его этапы, объекты и мероприятия, подлежащие реализации, объемы финансирования;
- закрепление целей инвестиционного проекта и самого соглашения;
- механизм создания органов управления проектом и порядок организации его деятельности;
- вопросы подготовки отчетности по реализации проекта и взаимного обмена (предоставления) данной отчетности;
- распределение прав на объекты, подлежащие созданию, между частным инвестором и субъектом Российской Федерации;
- механизм синхронизации действий органов государственной власти субъектов РФ и частных инвесторов при реализации проекта.

Инвестиционное соглашение, являясь одним из механизмов реализации региональных целевых программ, выступает своего рода государственной гарантией по проекту и в силу этого привлекательно для частных инвесторов.

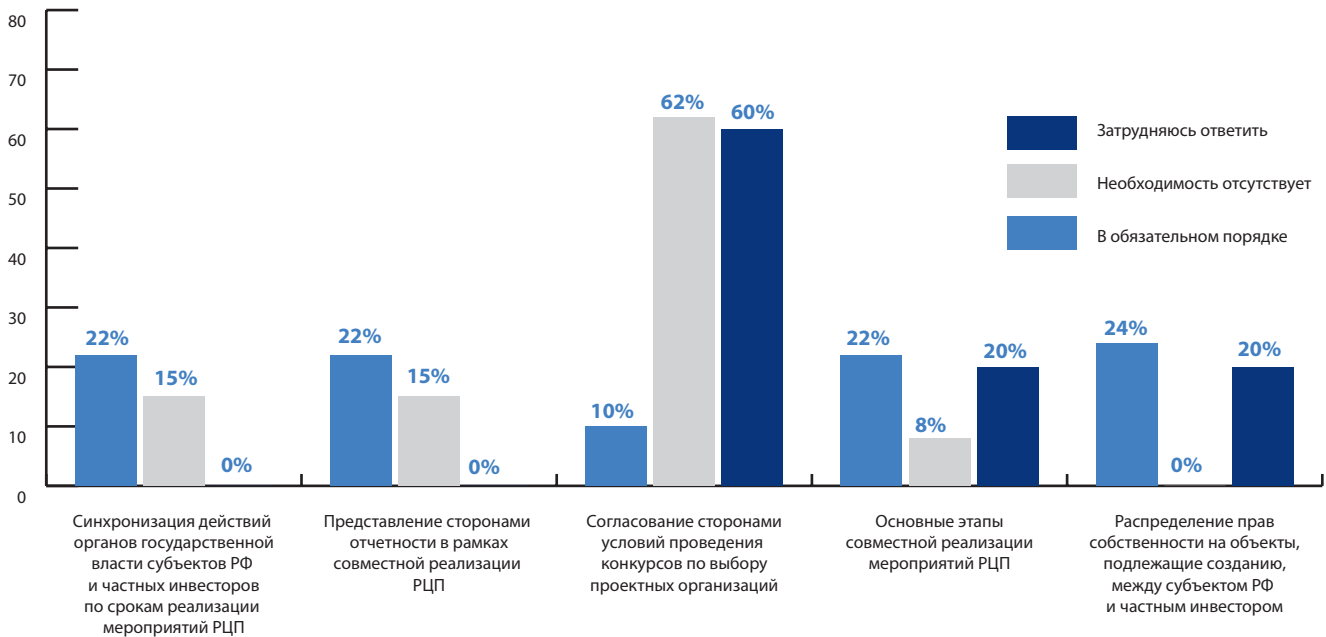


Диаграмма № 7. Обязательные положения инвестиционного соглашения

Тем не менее проведенное исследование свидетельствует о том, что оценить эффективность применения и заключения инвестиционных соглашений в рамках региональных целевых программ со стороны органов государственной власти субъектов РФ представляется очень затруднительным.

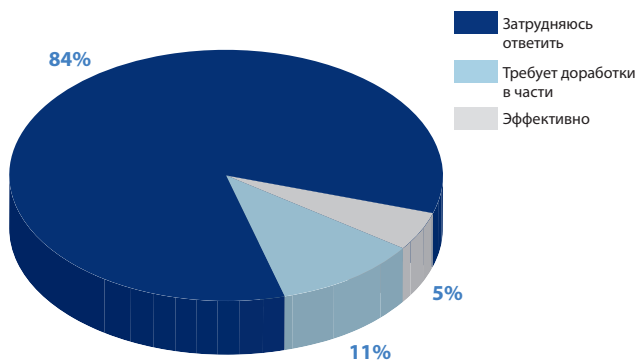


Диаграмма № 8. Практика применения инвестиционных соглашений в рамках РЦП

Учитывая единые приоритеты органов государственной власти субъектов РФ и частных инвесторов в рамках финансирования отдельных отраслей экономики регионов РФ (и России в целом), на наш взгляд, инвестиционное соглашение является эффективным механизмом совместного управления инвестициями (как государственными, так и частными). Тем не менее данный механизм требует доработки.

Во-первых, следует разработать и внедрить регламентированный порядок привлечения част-

ных инвестиций, включающий систему конкурсного отбора проектов.

Во-вторых, нужно ввести в практику заключение инвестиционного соглашения между государством и частными компаниями о совместной реализации каждого проекта, включенного в региональную целевую программу, и придать юридически обязательный статус инвестиционному соглашению.

Учитывая результаты исследования, осознавая всю сложность экономической ситуации, в которой находится страна в целом, а значит, и отдельные ее регионы, Адвокатское бюро «Вегас-Лекс» рассматривает как наиболее привлекательные для частных инвестиций по эффективности вложений и освоения последних, те субъекты РФ, которые внедрили либо начинают внедрять механизм государственной поддержки, реализуемый в рамках региональных целевых программ. Таким механизмом и выступает инвестиционное соглашение.

Надеемся, что результаты исследования окажутся полезны при построении эффективной системы взаимодействия с частными инвесторами в рамках реализации региональных целевых программ.

Ольга Сушинских
Старший юрист Коммерческой практики
Sushinskih@vegaslex.ru

**В ближайшее время будут направлены
Аналитические обзоры по следующим направлениям:**

- *Инфраструктурные и квази-инфраструктурные облигации как инструмент привлечения инвестиций: потенциал использования и особенности нормативного регулирования*
- *Контракты жизненного цикла: создание государственной и общественной инфраструктуры в условиях бюджетного дефицита*
- *Проектное финансирование с государственным «плечом» в инфраструктурных проектах: тенденции развития*
- *Модернизация систем ЖКХ с применением ГЧП инструментария*
- *Социальная и общественная инфраструктура: школы, больницы, спортивные объекты*

Юридическая фирма «Вегас-Лекс» основана в 1995 году и с 2000 года входит в топ-3 российских компаний, оказывающих услуги правового консалтинга. Является единственной российской юридической фирмой, рекомендованной авторитетным международным справочником Chambers Europe для сопровождения инфраструктурных и ГЧП-проектов. Общая сумма сопровождаемых клиентских инвестиций в крупные инфраструктурные проекты (включая ГЧП-проекты) – свыше нескольких десятков миллиардов, количество только крупных проектов (на начало 2009 года) – 36.

Фирма ведет активную нормотворческую деятельность, осуществляя экспертное сопровождение разработки законодательной базы РФ. Специалисты Фирмы являются членами рабочих групп в профильных советах и комитетах по ГЧП и инфраструктуре различных министерств, ведомств и общественных организаций.

Фирма награждена премиями «За активное участие в законотворческой деятельности» журнала «Корпоративный Юрист» и «Продвижение ГЧП» журнала «Слияние и поглощение».

115054, Москва, Б.Строченковский пер., 22/25

Тел.: +7 (495) 933 08 00

Факс: +7 (495) 933 08 02

E-mail: vegaslex@vegaslex.ru

www.vegaslex.ru

