

K. V. Katyk, G. G. Krushenko

## RUSSIAN DEFENSE-INDUSTRIAL COMPLEX: PROBLEMS AND SOLUTION

*The article contains review of the modern state of the military-industrial complex of Russia, made up on the basis of publications in open sources, its problems, and provides with the most widespread variants of their solution.*

*Keywords: defense-industrial complex, state defense order, national defense.*

© Катък К. В., Крушенко Г. Г., 2012

УДК 330.322.1

И. Р. Руйга, Д. Е. Кацик

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

*Представлена характеристика регионального законодательства в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП), проведен анализ реализуемых на территории округа проектов ГЧП, обозначены проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в регионах Сибири.*

*Ключевые слова: инвестиционная политика, механизмы активизации инвестиционной деятельности, государственно-частное партнерство.*

Проблема привлечения инвестиций в отечественную экономику стоит весьма остро, а в экономику Сибирского федерального округа (СФО) – особенно. Обладая уникальным природно-ресурсным потенциалом, колоссальными рекреационными ресурсами, мощным промышленным и научно-образовательным потенциалом, Сибирский регион существенно уступает лидерам по показателям инвестиционной деятельности. По данным официальной статистики, Сибирский федеральный округ с 2008 по 2010 г. находится на пятом месте по показателю объема инвестиций в основной капитал и на шестой позиции по показателю инвестиций в основной капитал на душу населения (табл. 1).

В состав СФО входят 12 субъектов РФ: 4 республики (Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия), 3 края (Алтайский, Забайкальский, Красноярский), 5 областей (Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская). За период с 2008 по 2010 г. безусловным лидером по объему привлеченных инвестиций в основной капитал является Красноярский край, доля которого в общем объеме инвестиций СФО составляет около 30 % (табл. 2). Данное обстоятельство вызвано реализацией на территории края целого ряда крупных инфраструктурных проектов – «Освоение Ванкорского нефтегазового месторождения», «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Расширение Олимпиадинского ГОКа по переработке первичных руд до 8 млн т в год», «Строительство горнодобывающего и перерабатывающего предприятия на базе месторождения «Благодатное», «Освоение месторождений Юрубчено-Тохомской группы, включая

систему внешнего транспорта нефти», «Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва», «Развитие Красноярского международного авиатранспортного узла в Емельяновском районе Красноярского края».

В тройку лидеров по привлеченным инвестициям в основной капитал кроме Красноярского края с существенным отставанием входят Кемеровская, Новосибирская (2008 г., 2010 г.) и Иркутская (2009 г.) области.

Каждый субъект СФО на сегодняшний день имеет достаточно развитое инвестиционное законодательство. Законодательная база в данной области представлена рядом нормативных правовых актов (НПА), определяющих правовые и экономические основы инвестиционной деятельности на территории регионов. Анализ существующих НПА, регулирующих инвестиционную деятельность, позволил выделить следующие формы государственной поддержки:

- предоставление налоговых льгот и преференций;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов;
- субсидирование и возможность совместной реализации проектов;
- передача имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации, в аренду на льготных условиях;
- предоставление государственных гарантий;
- выпуск облигационных займов;
- поддержка малого предпринимательства в форме выделения субсидий и грантов.

Показатели инвестиционной деятельности в федеральных округах\*

Федеральный округ	Объем привлеченных инвестиций в основной капитал					
	2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %
Центральный	2 278 329	26	1 928 138	24	1 890 966	23
Северо-Западный	1 040 669	12	933 693	12	1 049 637	13
Южный	704 183	8	709 382	9	794 412	9
Северо-Кавказский	260 241	3	267 085	3	287 137	3
Приволжский	1 485 341	17	1 279 154	16	1 323 384	16
Уральский	1 482 552	17	1 337 857	17	1 431 313	17
Сибирский	945 556	11	834 593	10	889 719	11
Дальневосточный	584 745	7	686 111	9	725 659	9
Итого по округам	8 781 616	100	7 976 013	100	8 392 227	100
	Объем привлеченных инвестиций в основной капитал на душу населения					
	руб.	ранг	руб.	ранг	руб.	ранг
Центральный	61 350	4	51 944	4	49 172	5
Северо-Западный	77 192	3	69 421	3	77 181	3
Южный	51 349	5	51 727	5	57 324	4
Северо-Кавказский	28 427	8	28 965	8	30 311	8
Приволжский	49 184	6	42 449	7	44 226	7
Уральский	121 048	1	109 057	1	118 520	1
Сибирский	48 367	7	42 683	6	46 213	6
Дальневосточный	90 332	2	106 370	2	115 197	2

\*Расчитано авторами по [1].

Инвестиции в основной капитал по регионам СФО за период 2008–2010 гг.\*

Регионы	2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %
Республика Алтай	7 591	0,8	7 169	0,9	9 520	1,1
Республика Бурятия	23 605	2,5	23 379	2,8	30 344	3,4
Республика Тыва	3 756	0,4	5 188	0,6	6 353	0,7
Республика Хакасия	13 312	1,4	12 837	1,5	20 232	2,3
Алтайский край	55 965	5,9	45 026	5,4	55 819	6,3
Забайкальский край	47 445	5,0	42 271	5,1	40 257	4,5
Красноярский край	204 171	21,6	247 789	29,7	245 618	27,6
Иркутская область	129 951	13,7	106 550	12,8	102 450	11,5
Кемеровская область	152 887	16,2	110 074	13,2	129 747	14,6
Новосибирская область	133 410	14,1	100 448	12,0	106 822	12,0
Омская область	87 509	9,3	59 184	7,1	66 804	7,5
Томская область	85 954	9,1	74 679	8,9	75 754	8,5
СФО	945 556	100	834 594	100	889 720	100

\*Расчитано авторами по [1].

Основными условиями предоставления форм государственной поддержки на региональном уровне являются соответствие инвестиционных проектов приоритетам социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации, экономическая и бюджетная эффективность, обеспечение роста занятости населения и повышение оплаты труда.

В ряде регионов действуют специализированные структуры, осуществляющие функции по привлечению инвестиций в экономику региона – Иркутская область (Инвестиционный совет), Красноярский край (Инвестиционный совет), Кемеровская область (Управление инвестиционной политики), Новосибирская область (ОАО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области»), Омская область

(Омская инвестиционная компания), Томская область (Координационный совет по поддержке инвестиционной деятельности и предоставлению государственных гарантий, ООО «Томское агентство привлечения инвестиций»).

Как показывает зарубежная практика, в целях повышения инвестиционной привлекательности помимо указанных форм необходимо применение так называемых комплексных механизмов активизации инвестиционной деятельности, функционирование которых осуществляется с использованием нескольких форм инвестиционного регулирования. Одним из таких механизмов является государственно-частное партнерство (ГЧП), в широком смысле представляющее собой альянс государства и бизнеса.

В России в последние годы вопрос о реализации государственно-частного партнерства обсуждается очень активно как на федеральном уровне, так и на уровне регионов. Однако к настоящему времени единой комплексной правовой базы государственно-частного партнерства не создано, по существу, специальное законодательство о государственно-частном партнерстве отсутствует.

В этих условиях к отношениям, основанным на принципах государственно-частного партнерства, применяются отдельные положения нормативных правовых актов различных отраслей законодательства, в частности: Конституции Российской Федерации; административного законодательства; гражданского законодательства и законодательства об инвестиционной деятельности; бюджетного, земельного, налогового, градостроительного законодательства; законодательства о государственных закупках; законодательства о государственном регулировании тарифов; нормативных правовых актов, регулирующих правовой режим отдельных видов инфраструктуры; нормативных правовых актов, регулирующих требования к эксплуатации объектов, являющихся предметом государственно-частного партнерства.

Все вышеназванные нормативные правовые документы непосредственно не посвящены вопросам государственно-частного партнерства. Единственным специальным законом, предмет регулирования которого составляют непосредственно отношения в области государственно-частного партнерства, является Федеральный закон «О концессионных соглашениях», который достаточно подробно регламентирует основания и порядок заключения, а также реализации концессионных соглашений, являющихся одной из форм государственно-частного партнерства.

Существуют также подзаконные акты, непосредственно регламентирующие отдельные вопросы государственно-частного партнерства, в частности регламентирующие работу Инвестиционного фонда Российской Федерации, порядок отбора инвестиционных проектов на получение бюджетного финансирования.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также приступили к формированию собственной нормативной правовой базы в сфере государственно-частного партнерства.

На начало 2012 г. на территории СФО принято 9 региональных законов:

1) Закон от 05.03.2008 № 15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай»;

2) Закон Томской области от 04.12.2008 № 280-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области»;

3) Закон Кемеровской области от 29.06.2009 № 79-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства»;

4) Закон Республики Тыва от 02.11.2009 № 1552 ВХ-П «Об участии Республики Тыва в государственно-частных партнерствах»;

5) Закон Омской области от 06.04.2010 № 1249-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Омской области»;

6) Закон Забайкальского края от 07.06.2010 № 374-ЗЗК «О государственно-частном партнерстве в Забайкальском крае»;

7) Закон Алтайского края от 11.05.2011 № 55-ЗС «Об участии Алтайского края в государственно-частном партнерстве»;

8) Закон Республики Хакасия «Об участии Республики Хакасия в государственно-частных партнерствах» от 11.05.2011 № 35-ЗРХ (Постановление Верховного Совета № 860-21);

9) Закон Красноярского края от 01.12.2011 № 13-6633 «Об участии Красноярского края в государственно-частном партнерстве».

В Новосибирской области и Республике Бурятия ведется разработка законопроекта о ГЧП, в Иркутской области нормативные правовые акты о ГЧП отсутствуют. Тем не менее органами власти указанных субъектов ведется работа в данном направлении и решаются вопросы о необходимости принятия соответствующего закона.

Анализ указанных региональных законов позволяет сделать вывод о наличии однотипной структуры, что обусловлено разработкой законодательства в данном аспекте на базе Модельного закона об участии субъектов РФ в ГЧП, а также Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Основными положениями законов субъектов СФО являются:

- основные понятия, используемые в законе;
- законодательная основа государственно-частного партнерства;
- цели и задачи государственно-частного партнерства;
- принципы государственно-частного партнерства;
- стороны государственно-частного партнерства;
- полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений государственно-частного партнерства;
- формы государственно-частного партнерства;
- объекты соглашений о государственно-частном партнерстве;
- условия и порядок участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношениях государственно-частного партнерства;
- формы государственной поддержки развития государственно-частного партнерства;
- конкурс на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве;
- гарантии прав партнеров при заключении и исполнении соглашений о государственно-частном партнерстве.

Однако стоит отметить, что уровень качества региональных законов о ГЧП существенно различается: одни законы представляются достаточно подробными (Республика Хакасия, проект Закона Новосибирской области), другие являются буквально рамочными, состоящими из 6 статей (Омская область). Кроме того, в региональных законах отсутствует единый подход к определению государственно-частного партнер-

ства, формам государственно-частного партнерства, формам финансового и иного участия субъектов в проектах ГЧП.

Проведенный анализ информации, представленной органами власти субъектов СФО, о существующих региональных инфраструктурных проектах, позволяет сделать вывод о небольшом количестве проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства (табл. 3). Из 266 заявленных проектов в области инфраструктуры на принципах ГЧП реализуется лишь 81 проект, что составляет 30 %.

По числу крупномасштабных капиталоемких проектов лидирует Красноярский край. В регионе реализуется 11 инфраструктурных проектов, инвестиционные вложения в которых превышают 20 млрд руб. Также большой удельный вес в общем количестве

заявленных проектов имеют проекты, реализация которых стоит от 5 до 20 млрд руб. и от 1 до 5 млрд руб. (6 и 5 проектов соответственно) [2].

Лидирующей отраслью по количеству реализуемых инфраструктурных проектов является транспорт (52 проекта), 48 проектов реализуется в сфере энергетики, около 15 % приходится на проекты в сфере ЖКХ (39 проектов).

В рамках государственно-частного партнерства наибольшее число проектов реализуется в области комплексного развития территории (17 проектов), по 13 проектов реализуется в области транспорта и энергетики. Однако структура реализуемых ГЧП-проектов по регионам не является однотипной. В Алтайском крае наибольшая доля проектов приходится на образование (43,8 %) и здравоохранение (31,3 %).

Таблица 3

**Инфраструктурные проекты, реализуемые в регионах СФО\***

Регион СФО	Количество проектов		Транспорт	ЖКХ	Энергетика	Сельское хозяйство	Здравоохранение	Образование	Культура	Спорт	Комплексное развитие территорий	Прочее
	всего	ГЧП										
Республика Алтай	всего	22	4	1	4	0	5	7	0	0	1	0
	ГЧП	16	2	0	1	0	5	7	0	0	1	0
Республика Бурятия	всего	9	0	1	4	2	0	0	0	0	2	0
	ГЧП	8	0	0	4	2	0	0	0	0	2	0
Республика Тыва	всего	6	2	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	ГЧП	6	2	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Республика Хакасия	всего	11	3	2	1	2	1	0	0	0	2	0
	ГЧП	3	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Алтайский край	всего	10	2	1	4	1	0	0	0	0	2	0
	ГЧП	10	2	1	4	1	0	0	0	0	2	0
Забайкальский край	всего	32	7	5	3	3	5	3	0	1	3	2
	ГЧП	6	1	2	2	0	0	0	0	0	1	0
Красноярский край	всего	23	7	0	6	3	2	0	0	0	3	2
	ГЧП	7	2	0	0	1	0	0	0	0	3	1
Иркутская область	всего	15	2	2	1	0	0	0	0	0	10	0
	ГЧП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кемеровская область	всего	91	13	21	19	0	13	1	6	9	8	1
	ГЧП	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Новосибирская область	всего	9	3	0	1	0	2	0	1	0	2	0
	ГЧП	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Омская область	всего	18	4	2	2	3	3	3	0	0	1	0
	ГЧП	11	1	2	1	3	1	2	0	0	1	0
Томская область	всего	20	5	4	2	2	2	2	0	0	3	0
	ГЧП	11	2	4	0	1	0	2	0	0	2	0

\*Составлено авторами по [2]. По количеству реализуемых инфраструктурных проектов на территории федерального округа лидирует Кемеровская область, на долю которой приходится 34 %. Лидерами среди регионов, реализующих ГЧП-проекты, являются Республика Алтай (16 проектов), Омская, Томская области (по 11 проектов), Алтайский край (10 проектов).

В Республике Бурятия полностью отсутствуют инфраструктурные проекты, реализуемые в социальной сфере, лидером в области ГЧП являются проекты в сфере энергетики (50 %). В Республике Тыва и в Алтайском крае, по данным органов исполнительной власти, все инфраструктурные проекты реализуются с использованием механизма ГЧП, наибольшая доля приходится на транспорт (Республика Тыва) и энергетику (Алтайский край). В Республике Хакасия реализуются лишь 3 ГЧП-проекта – по одному проекту в сферах транспорта, жилищно-коммунального хозяйства и комплексного развития территорий. Полностью отсутствуют ГЧП-проекты, реализуемые в социальной сфере. Аналогичная ситуация с отсутствием ГЧП-проектов в социальной сфере наблюдается в Забайкальском и Красноярском краях, большинство проектов здесь реализуется в рамках комплексного развития территорий. В Омской и Томской областях заявлено по 11 ГЧП-проектов, из которых наибольшая доля приходится на сельское и жилищно-коммунальное хозяйства соответственно. Наименьшее число ГЧП-проектов реализуется в Новосибирской (2 проекта) и Кемеровской (1 проект) областях. В Иркутской области реализация проектов с использованием механизма ГЧП отсутствует.

Несмотря на разнообразие существующих схем финансирования проектов государственно-частного партнерства, ГЧП-проекты Сибирского федерального округа финансируются в большей степени за счет средств федерального и регионального бюджетов, федеральных и региональных целевых программ, а также за счет средств Инвестиционного фонда и государственных корпораций. В меньшей степени используются банковские кредиты и финансовые ресурсы частного инвестора. Данное обстоятельство обусловлено ограниченными возможностями привлечения долгосрочных кредитов по низким ставкам, а также их доступность только очень крупным компаниям. Низкая доля частных инвестиций обусловлена отсутствием заинтересованности бизнеса в софинансировании государственно значимых инвестиционных проектов, что, в свою очередь, обусловлено неблагоприятными правовыми условиями, отсутствием гарантий со стороны государства в отношении обеспечения высокой доходности по проектам в сочетании с оптимальными рисками.

В то же время в отдельных регионах наблюдаются определенные шаги по стимулированию инвесторов к участию в проектах ГЧП. Так, например, в региональном законе Республики Алтай о ГЧП в качестве основных форм государственной поддержки развития государственно-частного партнерства отмечены следующие [3]:

1) субсидии на возмещение части затрат или недополученных доходов, в том числе связанных с тарифным регулированием цен на товары (работы, услуги) и реализацией партнером товаров (работ, услуг) по установленным соглашениям тарифам;

2) предоставление государственных гарантий Республики Алтай;

3) предоставление налоговых льгот;

4) размещение государственного заказа на подготовку и переподготовку кадров.

Однако, несмотря на наличие положительных изменений в области активизации государственно-частного партнерства в регионах СФО, существуют определенные барьеры для развития сотрудничества государства и бизнеса. В рамках проведенного исследования Центром развития государственно-частного партнерства среди общих для Сибирского округа были выделены следующие препятствия [2]:

– дефицит компетентных кадров и сложности в проработке проектов;

– ограничения на привлечение дорогостоящих консультантов, нехватка практической информации;

– ограниченное количество квалифицированных частных инвесторов и компаний-операторов;

– ограничения в возможностях привлечения частных средств, отсутствие возможности предоставления бюджетных гарантий;

– несовершенство законодательной базы;

– проблема обеспеченности региональных бюджетов (нехватка средств для проектов);

– проблема разграничения полномочий между органами власти и муниципалитетами.

Помимо указанных проблем стоит отметить отсутствие в регионах СФО специализированных структур, координирующих реализацию инфраструктурных проектов. Проекты попадают в различные профильные ведомства – от департаментов по инвестициям или внешнеэкономической деятельности до отраслевых подразделений.

Для эффективного функционирования механизма ГЧП в регионах прежде всего необходимо устранить существующие негативные факторы. Решению проблем, по мнению представителей региональных органов власти, должны способствовать [2]:

– принятие федерального закона о ГЧП;

– создание на федеральном и региональных уровнях специализированных структур (своеобразных центров компетенций), координирующих вопросы ГЧП, задачами которых являлись бы поиск инвесторов, продвижение региональных проектов, консультирование и т. п.;

– выработка единой политики и оптимальной схемы взаимодействия федеральных и региональных органов власти при реализации проектов ГЧП;

– увеличение объема поддержки и гарантий частным инвесторам со стороны государства;

– повышение уровня подготовки специалистов, принимающих участие в реализации ГЧП-проектов;

– восполнение дефицита практической информации и другое.

Таким образом, в отношении формирования и развития государственно-частного партнерства как механизма активизации инвестиционной деятельности в регионах Сибирского федерального округа можно сформулировать следующие выводы:

Во-первых, активное развитие государственно-частного партнерства в регионах СФО наблюдается

в течение последних двух-трех лет, что обусловлено дефицитом бюджетных средств и отсутствием заинтересованности частных инвесторов вкладывать деньги в долгосрочные инфраструктурные и социально значимые проекты. В сложившихся условиях региональные органы власти вынуждены осуществлять поиск иных форм и методов стимулирования инвестиционной деятельности.

Во-вторых, наибольшее развитие в регионах СФО получили проекты в области комплексного развития территорий (в том числе особых экономических зон), а также транспортные и энергетические проекты. На общем фоне выделяется Республика Алтай, где приоритетными направлениями по реализации ГЧП-проектов являются здравоохранение и образование.

В-третьих, отсутствие федерального закона о государственно-частном партнерстве обуславливает активизацию региональных органов власти в отношении формирования собственной нормативной базы. В девяти из двенадцати субъектов федерального округа уже приняты региональные законы об участии в ГЧП. Однако вопросы в аспекте качества и эффективности принятых региональных актов по-прежнему остаются открытыми. Наличие расхождений в определении понятия ГЧП, субъектов ГЧП, механизмов и правовых конструкций указывает на различия в подходах, а также на очевидные противоречия федеральному законодательству. Данный факт, в свою очередь, обуславливает отсутствие практической реализации ГЧП-проектов в рамках действующего законодательства.

В-четвертых, институциональная основа для реализации инфраструктурных проектов (в том числе на основе ГЧП) может оцениваться как «нулевая».

В-пятых, при выборе схем реализации проектов отдается приоритет модели бюджетного финансирования.

Тем не менее в целях обеспечения роста инвестиционной активности необходимо продолжать работу по совершенствованию механизма государственно-частного партнерства в регионах Сибирского федерального округа. В связи с этим необходимо обратить внимание на зарубежный опыт и опыт отдельных субъектов Российской Федерации (в частности, г. Санкт-Петербурга), который предоставит возможность Сибири выбрать и применить на практике лучшие решения и модели, избежав экономического экспериментирования и повторения наиболее типичных ошибок.

#### Библиографические ссылки

1. Инвестиции в России 2011. Статистический сборник. URL: <http://www.gks.ru>.
2. Аналитический отчет по результатам исследования «Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Сибирском федеральном округе». URL: <http://www.pppinrussia.ru>.
3. Закон Республики Алтай «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай» № 15-ПЗ от 05.03.2008. URL: <http://altai.regionz.ru/index.php?ds=1319796>.

I. R. Ruyga, D. E. Katsik

#### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A STIMULATION MECHANISM OF INVESTMENT ACTIVITIES IN THE REGIONS OF SIBERIAN FEDERAL DISTRICT

*The description of region legislation in Public-Private Partnership (PPP) is presented, the realized region PPP-projects are analyzed, problems and perspectives of development of Public-Private Partnership in Siberian regions are indicated.*

*Keywords: investment policy, stimulation mechanisms of investment activities, public-private partnership.*

© Руйга И. Р., Кацик Д. Е., 2012