

Развитие инфраструктуры в условиях глобализации: особенности взаимоотношений государства и бизнеса

© 2011 М.Ю. Мостов

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье речь идет о том, что в условиях глобализации, усиления межстрановых хозяйственно-финансовых связей возникла необходимость использовать частный иностранный капитал для финансирования сетевых отраслей, имеющих признаки естественных монополий: магистральных трубопроводов, морских и воздушных портов, систем снабжения водой, газом, теплом, электроэнергией.

Ключевые слова: инфраструктура, глобализация, инвестиционный фонд, государственно-частное партнерство, инфраструктурные проекты.

В последние годы организация работы отраслей общественных услуг, на которые приходится 2/3 валового внутреннего продукта (ВВП) и занятых развитых стран¹, 80 % европейских активов², на рыночных принципах стала считаться более эффективной, чем традиционная. В соперничестве континентальной и англосаксонской моделей побеждает вторая, где приоритет отдается принципам Новой системы государственного управления (New Public Management, NPM), построенной на коммерческих началах и направленной на сокращение государственных расходов на предоставление общественных услуг³.

Эффективным инструментом здесь становится государственно-частное партнерство (ГЧП). Это глобальное явление осложнило разграничение понятий “национальный” и “международный”, потребовало изменения привычных форм участия государства в экономике в целях стимулирования ее роста. Все большее распространение получает подход к государству как субъекту хозяйственных отношений, способному участвовать в коммерческом производстве общественных благ в стране и за ее пределами⁴.

В современном понимании государственно-частное партнерство представляет собой институциональный и организационный альянс между государством и частными компаниями, банками, международными финансовыми организациями и другими институтами в целях реализации общественно значимых проектов.

Развивающееся партнерство, в отличие от традиционных отношений, создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления. При этом рациональное использование государственного капитала является необходимым условием удовлетворительной динамики как развитой, так и развивающейся рыночной экономики. С другой сто-

роны, именно частное предпринимательство отличают мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям. Использовать преимущества обеих форм собственности без глубоких социальных перемен и потрясений как раз и оказывается возможным в рамках разнообразных форм и методов государственно-частного партнерства (ГЧП, Public-Private Partnership - PPP). В настоящее время при непосредственном участии бизнеса в России создан достаточно обширный спектр институтов развития и форм ГЧП: торгово-промышленные палаты, особые экономические зоны, технопарки, Инвестиционный фонд Российской Федерации, ОАО “Российская венчурная компания” и т.д. Задача развития ГЧП может быть успешно решена не только за счет эффективного взаимодействия власти и бизнеса, но и при активном участии в инвестиционном процессе институтов развития.

Принципиально новым инструментом активной государственной инвестиционной политики, направленной на рост и диверсификацию экономики, является Инвестиционный фонд Российской Федерации (ИФ), созданный на основании Постановления Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694. Целью создания ИФ стало стимулирование реализации крупных инфраструктурных и инновационных проектов, причем не за счет получения льгот или преференций от федерального Правительства, а с помощью активного внедрения механизмов государственно-частного партнерства.

Источниками формирования ИФ планировались: расчетная разница между доходами федерального бюджета, формирующими Стабилизационный фонд РФ при базовой цене на сырую нефть марки Urals, уменьшенной на 1 долл. за баррель; прогнозируемое сокращение расхо-

дов на обслуживание государственного внешнего долга РФ при досрочном погашении этого долга. Следует отметить, что с 2007 г. система форсирования Стабилизационного фонда РФ была изменена, а экономия расходов по обслуживанию внешнего долга к настоящему времени незначительна⁵.

В марте 2008 г. вышло новое Постановление Правительства РФ № 134, регулирующее деятельность Инвестиционного фонда и направленное на улучшение функционирования механизма работы фонда. В июне 2008 г. в Постановление № 134 были внесены изменения, основным из которых стало выделение средств фонда на реализацию региональных и межрегиональных инвестиционных проектов⁶.

Правилами формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации предусмотрены:

- новая форма предоставления государственной поддержки в виде межбюджетных субсидий, что позволит финансировать за счет средств фонда объекты региональной и муниципальной собственности;

- понятие комплексного инвестиционного проекта как совокупности нескольких проектов. Комплексный подход обеспечивает возможность реализации пакета инвестиционных проектов, у которых могут быть разные коммерческие инвесторы.

Кроме того, Минрегионом России были разработаны дополнения, предусматривающие порядок предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда для реализации проектов, имеющих региональное или межрегиональное значение, цель которых - развитие экономики субъектов Российской Федерации не за счет федеральных дотаций, а за счет стимулирования бизнес-инициатив на местах.

Основным отличием региональных инвестиционных проектов является финансирование инфраструктуры региональной или муниципальной собственности. Кроме того, было введено понятие предельного уровня софинансирования регионального инвестиционного проекта за счет средств фонда для каждого субъекта Российской Федерации. Реализация регионального инвестиционного проекта осуществляется при условии его софинансирования со стороны бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), при этом процент софинансирования определяется в зависимости от бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Инициаторами реализации инвестиционных проектов (претендующих на получение средств ИФ) могут быть как органы исполнительной

власти (федеральные, субъекта федерации, муниципальные), так и коммерческие организации, в том числе и иностранные, а также коммерческие организации с иностранным участием.

Средства фонда предоставляются:

- для реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств Российской Федерации по созданию объектов на территории Российской Федерации;

- для реализации инновационных проектов, создания и реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений;

- для финансирования подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, включая подготовку конкурсной документации, и мероприятий по подготовке территории строительства, в том числе выкуп земельного участка, и по разработке проектной документации на объекты капитального строительства, планируемые к реализации в рамках концессионных соглашений;

- для реализации региональных инвестиционных проектов.

Инвестиционные проекты, получающие государственную поддержку за счет бюджетных ассигнований фонда, должны отвечать стратегическим приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации или ее субъектов, которые определены Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Концепцией совершенствования региональной политики Российской Федерации и другими стратегическими программами.

Утверждение инвестиционных проектов для предоставления государственной поддержки из средств ИФ осуществляется на основе конкурсного отбора по качественным и количественным критериям. К качественным критериям относятся⁷: вклад проектов в улучшение важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (рост внутреннего валового (регионального) продукта, дополнительные доходы в бюджетную систему Российской Федерации); повышение уровня занятости населения в трудоспособном возрасте; повышение доступности и качества услуг населению; обоснование невозможности реализации проекта без государственной поддержки; наличие коммерческой организации, подтвердившей готовность на участие в

проекте; наличие положительного заключения инвестиционного консультанта и т.д.

Проекты, отвечающие качественным критериям, оцениваются по количественным параметрам. Показателями финансовой эффективности инвестиционного проекта являются такие, как чистая приведенная стоимость проекта (характеризует превышение общей суммы денежных средств, полученных всеми инвесторами от реализации проекта, включая частных инвесторов, над суммарными затратами с учетом дисконтирования и определяется как накопленный дисконтированный эффект реализации проекта за расчетный период) и внутренняя норма доходности проекта (ставка дисконтирования, при которой чистая приведенная стоимость проекта равна нулю). Минимальная сметная стоимость инвестиционного проекта должна быть не менее 5 млрд. руб., вклад частного инвестора - не менее 25 % от сметной стоимости, при этом рентабельность проекта должна вписываться в диапазон от 4 до 11 %. Для регионального инвестиционного проекта, претендующего на получение поддержки из средств ИФ, минимальная стоимость должна составлять не менее 500 млн. руб., доля регионального инвестора - не менее 50 % стоимости инвестиционного проекта.

Конкурс представляет собой публичную процедуру, предусматривающую отбор проектов на Инвестиционной комиссии с последующим отбором на специальной Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, а также утверждение паспортов проектов распоряжениями Правительства Российской Федерации. Средства Инвестиционного фонда могут быть предоставлены в виде софинансирования проектов, в виде участия в акционерном капитале коммерческой компании, реализующей проект, в виде государственной гарантии.

Инвестиционный фонд РФ осуществляет тесное взаимодействие с институтом развития - государственной корпорацией "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)", который по ряду региональных инвестиционных проектов выступает в качестве кредитной организации, предоставляющей заемные средства для реализации проекта, а также осуществляет функции финансового консультанта Правительства Российской Федерации, в рамках которых готовит заключения на предмет соответствия проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований фонда, количественным критериям эффективности.

В течение первых двух лет функционирования Инвестиционного фонда РФ было одобрено

24 проекта, из которых 45 % направлены на строительство объектов транспортной инфраструктуры; 30 % - на развитие промышленности; 10 % - на строительство объектов жилищно-коммунального хозяйства, 5 % - на создание инновационной инфраструктуры и 10 % - на модернизацию других отраслей народного хозяйства. Первыми проектами, получившими право на государственную поддержку за счет ресурсов Инвестиционного фонда РФ, стали: инвестиционный проект "Комплексное развитие Нижнего Приангарья"; комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске (2006-2010); проект реконструкции участка Оунэ-Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань (2007 - 2010); промышленный комплекс в г. Новомосковске Тульской области (2007 - 2016); строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва (2008 - 2014); инвестиционный проект "Комплексное развитие Южной Якутии" (2008 - 2019); комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области (2006 - 2021); комплексная программа промышленного и инфраструктурного развития Республики Коми, Пермского края и Архангельской области (Проект "БЕЛКОМУР"); освоение Наталкинского золоторудного месторождения; создание горно-металлургического кластера в Приамурье.

Все названные проекты дают существенный мультипликативный эффект. В частности, целью инвестиционного проекта "Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва", имеющего общегосударственное значение, является строительство опорной железнодорожной инфраструктуры, что позволит создать условия для реализации ключевого экономического фактора развития Республики Тывы - разработки богатых месторождений полезных ископаемых. В результате реализации проекта ежегодные налоговые поступления в республиканский бюджет увеличатся в 2 раза, доходы федерального бюджета возрастут на 4 млрд. руб. Прогноз валового регионального продукта (ВРП) Республики Тывы на 2015 г. с учетом проекта - составляет 58,7 млрд. руб., что более чем в 2 раза больше прогнозируемого ВРП без учета проекта. С учетом мультипликативного эффекта от проекта прогноз ВРП - 95 млрд. руб. Кроме того, будут обеспечены потребности металлургической промышленности России в угле⁸.

Однако в настоящее время механизм государственной поддержки институтов территориального развития посредством такого финансового инструмента, как Инвестиционный фонд РФ, “пробуксовывает”. По результатам проверки Счетной палатой деятельности ИФ в 2007 г. из 265 млрд. руб. сосредоточенных в фонде, было израсходовано лишь 30,75 млрд. руб., причем 25 млрд. руб. из них ушло на формирование уставного капитала Российской венчурной компании. На собственно финансирование проектов было выделено 1,8 млрд. руб., причем в основном на этапе подготовки пректно-сметной документации⁹. В 2008 г. не было одобрено ни одного проекта, при том, что только на начало апреля в ИФ поступило 75 заявок. В целом, показательная следующая статистика. Министерством регионального развития ведется реестр перспективных инвестиционных проектов, который насчитывает более 400 наименований общей стоимостью около 2 трлн. руб.¹⁰ Однако в настоящее время только по 50 из них ведутся мероприятия, направленные на их реализацию, в остальных случаях проекты заморожены¹¹.

Эксперты отмечают ряд причин институционального и финансового характера, которые снижают эффективность данного инструмента государственной поддержки инвестиций.

К финансовым причинам можно отнести, прежде всего, высокую стоимость проектов для среднего бизнеса. Согласно “Положению об Инвестиционном фонде” представителю частного бизнеса необходимо осуществить значительные предварительные затраты собственных средств (около 1,2 млн. евро) на разработку бизнес-проекта, оплату инвестиционного консультанта, оплату государственной экспертизы. Данная проблема отягощается дороговизной кредитных ресурсов, низкой капитализацией банковского сектора, системным финансовым кризисом. Следует отметить, что инвестор должен нести затраты без уверенности в получении средств государственной поддержки в будущем. И если крупные компании и государственные корпорации имеют доступ к финансовым ресурсам крупных банков с государственным участием, то основным источником кредитования среднего бизнеса являются региональные банки, испытывающие острый дефицит ликвидности.

Кроме того, в результате успешной реализации проекта создается государственно-частное партнерство, где 75 % прибыли будет получать государство при значительных вложениях частного бизнеса на первоначальном этапе - этапе неопределенности. Такая ситуация увеличивает собственные риски инвесторов, что и становится

причиной приостановки проектов, как это произошло в Забайкальском крае, Пермском крае, Республике Башкортостан и Республике Адыгее.

Не случайно, что большая часть инвесторов просит средства ИФ на разработку проектно-сметной документации. В дальнейшем часть из них будут претендовать на получение финансовых ресурсов ИФ на капитальное строительство. По мнению экспертов, это может привести к дефициту средств самого ИФ уже к 2016 г. на сумму более 600 млрд. руб.¹²

Крупные компании, получившие поддержку Инвестиционного фонда, такие, как РЖД, Газпром, ВЭБ, реализуют мегапроекты, которые можно ассоциировать с федеральными целевыми программами. В этом плане сложно говорить о формировании территориальных очагов развития и реализации эффективного механизма государственно-частного партнерства.

Институт формирования ГЧП конфликтует с Бюджетным, Налоговым, Градостроительным и Земельным кодексами. Такие нестыковки блокируют возможность реализации большинства одобренных проектов. Например, процедура выкупа земли для государственных нужд составляет 2 - 2,5 года, а для частных нужд изъятие земельных участков вовсе запрещено. Проблема оформления земельного участка решается инвестором самостоятельно на уровне региональных и местных властей. Причем любые соглашения оказываются, как правило, не бесспорными с точки зрения законодательства, а соответствующие риски не поддаются государственному регулированию.

Механизм ГЧП страдает излишней концентрацией управленческих функций в федеральном центре и излишними бюрократическими проволочками. Прохождение предусмотренной многоуровневой системы принятия решений требует временной интервал от 1 года, что в условиях нестабильной экономики ведет к удорожанию проекта для инвестора. Так, проект по строительству и реконструкции объектов водоснабжения в Ростове-на-Дону инвестиционной комиссией был одобрен в августе 2006 г., а правительственной комиссией - в марте 2007-го. Следствием такой запутанной бюрократической процедуры стало удорожание проекта: за время, которое ушло на согласование и до начала финансирования, выросли цены на строительные материалы и работы. Например, в материалах Банка развития, который взялся софинансировать ряд инициатив Инвестфонда, есть характерная ремарка по поводу проекта реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения Ростова-на-Дону: “Общая стоимость проекта в ценах 2006 г.

составляет 22,1 млрд. руб., а в текущих ценах (начало 2008 г. - "Эксперт") - 41,4 млрд. руб." То есть за время волокиты стоимость проекта практически удвоилась. При этом объем государственных инвестиций (5,13 млрд. руб.) не скорректирован, так что все расходы, сверх прочитанных два года назад, ложатся на частного инвестора¹³, поскольку в действующих Правилах формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ (Постановление Правительства России от 1 марта 2008 г. □ 134) исключена возможность удорожания государственной части проекта.

Исходя из вышеизложенного становится ясно, что перспективный институт реализации инновационных инвестиций в своем настоящем варианте неэффективен. Требуется серьезный пересмотр как его нормативно-правовой основы, так и организационного механизма. Первоочередными задачами являются:

- во-первых, пересмотр критериев предоставления средств государственной поддержки в пользу наиболее эффективных инвестиционных проектов, способствующих смягчению последствий мирового финансового кризиса;

- во-вторых, создание региональных институтов ГЧП и снижение, таким образом, уровня принятия решений по региональным инвестиционным проектам до уровня органов государственной власти субъектов Российской Федерации под контролем федеральных органов. Как показывает практика, именно регионы генерируют основной спрос на ГЧП. "Достройка" регионального и муниципального институтов государственно-частного партнерства может способствовать росту его эффективности;

- в-третьих, необходимо расширение возможных форм взаимодействия государства и частного партнера по предоставлению госгарантий для инвесторов, т.е. без прямого финансового участия, а также отсроченной компенсации затрат инвестора на строительство объектов инфраструктуры, предоставления инвестору налоговых льгот, земельных участков, субсидирование части процентной ставки по кредитам, передача в аренду или эксплуатацию государственного движимого и недвижимого имущества и др.

¹ См.: *Damon D.* Public, prive: concilier performance et croissance // *Problemes economique*. P., 2003. Dec.

17. P. 21; *Alesina A., Giavazzi F.* The Future of Europe. Reform or Decline. L., Cambridge, 2006. P. 126.

² *Confrontations Europe*. 2007. No 78. P. 8.

³ См.: *Clifton J. Duaz Fuentes D.* EU Policies on Public Services: Let the Citizens Speak! // *The ETUI-REHS-EPSU-SALISA: Conference "An Alternative to the Market: The Social, Political and Economic Role of Public Services in Europe"*. Brussels, 2007. Nov. 19-20. P. 1.

⁴ *Клинова М.* Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // *Вопр. экономики*. 2008. □ 8.

⁵ *Митрофанова И.В., Сизов Ю.И.* Институциональные ловушки Инвестиционного фонда РФ // *Финансы и кредит*. 2009. □ 3 (339). С. 35.

⁶ О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. □ 134: постановление Правительства РФ от 23 июня 2008 г. □ 468. URL: <http://base.garant.ru/12161077/>.

⁷ Инвестиционный консультант, выбираемый инвестором, должен иметь рейтинг не ниже рейтинга Российской Федерации, присвоенного одним из таких международных рейтинговых агентств, как "Стандарт энд Пуэрз", "Мудиз Инвестор Сервис" и "Фитч Рейтинг". 29 декабря 2008 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации □ 1064, согласно которому произошли изменения в правилах формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. В соответствии с данными изменениями функции инвестиционного консультанта поручены Внешэкономбанку как в отношении проектов, имеющих общегосударственное значение, так и в отношении региональных инвестиционных проектов.

⁸ URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/SPage.aspx?PageID=494>.

⁹ *Бесхмельницын М.И.* Отчет о результатах контрольного мероприятия "Проверка использования в 2006-2007 годах средств Инвестиционного фонда Российской Федерации на финансирование инвестиционных проектов" // *Бюл. Счетной палаты РФ*. 2008. □ 7. С. 98.

¹⁰ *Митрофанова И.В., Сизов Ю.И.* Указ. соч. С. 35.

¹¹ Тезисы выступления министра регионального развития Российской Федерации на VIII Международном инвестиционном форуме Сочи - 2009 в рамках круглого стола "Региональная инвестиционная политика. Стимулирование инвестиционной активности в регионах", 18 сент. 2009 г.

¹² *Митрофанова И.В., Сизов Ю.И.* Указ. соч. С. 37.

¹³ *Тальская М.* Забыть ГЧП // *Эксперт* (Москва). 2008. 7 июля. URL: <http://www.vegaslex.ru/text/36914.html>.

Поступила в редакцию 09.12.2010 г.