

Пути привлечения частных инвестиций в различные формы государственно-частного партнерства

© 2012 Н.Н. Исрафилов

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются источники и пути привлечения частных инвестиций в формы и модели государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: частные инвестиции, налоги, кредиты, инфраструктура.

Экономика, как открытая система, требует для своего устойчивого развития постоянного поддержания воспроизводственного процесса на качественно новом уровне. Ключевым фактором в обеспечении поступательного социально-экономического развития общества являются инвестиции. Вследствие комплекса причин, связанных с реформированием, приватизацией, кризисными проблемами, политическими рисками, развалом несырьевой экономики и др., в последние годы наблюдается устойчивое снижение государственных инвестиций в основной капитал с 23,9 % в 2000 г. до 16,7 % в 2010 г.¹, а также, соответственно, муниципальных с 4,5 до 3 % при одновременном росте частных инвестиций.

В предстоящий период развития России предстоит переход от сырьевой к новой модели экономики, для чего требуются существенные инвестиции. К 2015 г. инвестиции в основной капитал, по расчетам Минэкономразвития, необходимо довести до 25 %, а затем и до 30 % в год, что потребует в ближайшие три года изыскать в общей сложности 43 трлн. руб.² В своей предвыборной статье “О наших экономических задачах” премьер-министр России В. Путин пишет, что “главный источник создания новых производств, новых рабочих мест - частные инвестиции”³. И это связано не только с ограничением бюджетных средств, но и с тем, что, по имеющимся данным, стоимость частного капитала в финансовой системе России оценивается в 35,5 трлн. руб.⁴ Для более активного вовлечения частных инвестиций в социально-экономическое развитие России необходимо улучшить деловой климат.

Система мер по улучшению инвестиционного климата включает в себя: экономическое стимулирование, гармонизацию законодательства партнеров по бизнесу, повышение роли страховой ответственности, сокращение сроков рассмотрения хозяйственных дел, повышение роли общественных организаций и др.

Следует отметить, что в России идет устойчивое сокращение доли государственной и рост частной собственности в показателях, характеризующих воспроизводственные возможности экономики. Так, удельный вес предприятий и организаций, находящихся в государственной собственности, в России в 2010 г. составил 2,5 %, муниципальной - 5,1 %, в частной - 85,1 %. Объем выполненных строительных работ в 2010 г. (без объектов малого предпринимательства) государственными организациями составил 7,7 %, частными - 78,4 %⁵. К этому следует добавить, что к 2010 г. по показателю объема отгруженных товаров собственного производства и выполненных работ и услуг доля государственного сектора составляла в добыче полезных ископаемых 11,5 %, в добыче энергетических полезных ископаемых - 11,3 %, в обрабатывающих производствах - 9,5 %, в производстве электроэнергии, газа и воды - 14 %⁶. Приведенные данные говорят о том, что существенная часть валового внутреннего продукта создается на мощностях частного сектора и что для социально-экономического развития страны важна как правовая, так и финансовая поддержка частного сектора в виде предоставления различных гарантий, включая гарантии рисков, создание производственной инфраструктуры в особых экономических зонах, доступ к рынкам, ранее принадлежавшим государству, и другие экономические рычаги и стимулы, способствующие привлечению частных и иностранных инвесторов.

С целью привлечения частных инвестиций государство предпринимает попытки широкой мобилизации различных институтов развития, создавая налоговые льготы, таможенные преференции, обеспечивая участие бюджета в строительстве инфраструктуры. Среди этих институтов выделяются особые экономические зоны, концессии и соглашения о разделе продукции, по которым приняты федеральные законы и есть возможность оценить имеющийся опыт их функ-

ционирования. Проведенный в работе анализ эффективности использования инвестиций в особых экономических зонах показал, что наблюдается тенденция недофинансирования строительства инфраструктуры за счет федерального, регионального и муниципального бюджетов. На таком фоне теряются стимулы для частных инвесторов. Низкий удельный вес инвестиций частных резидентов по отношению к заявленным (а в среднем по ОЭЗ - 10,8 %) связан с невыполнением бюджетных обязательств и состоянием делового климата, что приводит к затягиванию строительства, срыву заключенных договоров, неустойкам и другим проблемам.

Среди основных направлений, позволяющих привлечь частные инвестиции в экономику России в условиях ограничения бюджетных средств, выделим следующие:

1. Принятые законодательно налоговые преференции в основном касаются только особых технико-внедренческих зон. В то же время из-за ограниченности размера льгот и сложностей с их оформлением только немногим более трети резидентов пользуются льготами налога на прибыль и налога на имущество и лишь небольшая часть освобождена от уплаты налога на землю и на транспорт. Следует отметить, что уровень налоговых преференций, за исключением страховых платежей, низкий. Сопоставление сумм налоговых льгот, перечисленных резидентами в бюджет всех уровней, на примере Томской области показал, что объем изъятых у них налоговых средств превысил объем налоговых льгот в несколько раз. Учитывая складывающееся соотношение, а также низкий стимулирующий эффект от налоговых льгот, следовало бы на период полного завершения строительства инфраструктуры освободить от уплаты налогов (кроме страховых взносов) всех резидентов особых экономических зон, а не только технико-внедренческих, что позволило бы увеличить приток как частных, так и зарубежных инвесторов.

2. В условиях напряжения с бюджетными вложениями и слабым притоком частных средств следует активизировать кредитные возможности, в частности, возможности госкорпорации Внешэкономбанк, которая по статусу может участвовать кредитами в строительстве инфраструктуры в различных формах государственно-частного партнерства. Одновременно в плане активизации кредитной политики с целью поддержки инвестиционно-технологического развития государству следовало бы предоставлять банкам через ЦБ кредитные ресурсы по льготным ставкам. Как вариант, для инвесторов особых зон целесообразно ввести по кредитам, связанным с

развитием инноваций и новых технологий, субсидирование процентной ставки в размере двух третей ставки рефинансирования. Такая схема кредитования используется в России при реализации приоритетного национального проекта "Развитие АПК".

Возможен и другой вариант кредитования проектов ГЧП. Государственный банк или его филиал, специализирующийся на поддержке совместных проектов, кредитует их по ставке рефинансирования. При этом расходы бюджета на компенсацию части процентной ставки по банковским кредитам уменьшатся более чем вдвое. Инвесторы получают займы по почти вдвое меньшим ставкам, и, таким образом, у них появятся дополнительные ресурсы для развития. Такой механизм будет одновременно антиинфляционным и антикоррупционным. Расходы на банковские операции и страхование рисков возмещаются за счет бюджета. В экономической литературе банковский кредит и его формы хорошо известны, но в данном случае речь идет об участии государства в качестве кредитора.

3. При всех достоинствах законов "Об особых экономических зонах", "О концессионных соглашениях" сфера их применения ограничена, они не охватывают недропользователей и, в частности, сферу разработки месторождений полезных ископаемых на шельфе, и это при том, что среди стран мира Россия занимает ведущее положение по протяженности своего шельфа и, следовательно, по потенциальным запасам полезных ископаемых. Этот пробел в законодательстве должен был решить принятый в 1995 г. федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции (СРП)", который имеет много общего с концессионными договорами, заключаемыми между собственником недр (государством) и частным бизнесом, вкладывающим средства в данном случае в добычу природных ресурсов. Различие между этими двумя формами заключается в том, что в концессиях концедент передает концессионеру права собственности на всю производимую продукцию, а в СРП государству принадлежит только ее часть (в рамках договора), но это в дополнение к платежам с добычи (роялти) и налоговым сборам.

По имеющимся данным, федеральный и региональный бюджет от реализации проектов на условиях СРП получили за счет роялти и доли продукции государства свыше 2,7 млрд. долл. Основные поступления обеспечивают роялти - 47 % по всем проектам, и 35,6 % получено за счет прибыльной продукции. Следует отметить, что реализация соглашений о разделе продукции существенно поддерживает инвестиционными

ресурсами инфраструктурные проекты регионов. Из общей суммы доходов в фонд развития регионов перечислено 6,2 %. Это составило по двум сахалинским объектам 200 млн. долл. По данным администрации Сахалинской области, эти средства позволили завершить работы по модернизации 22 мостов, 20 км дорог, аэропорта и морского порта г. Холмска и другим инфраструктурным объектам.

Следует отметить, что после принятия федерального закона "О соглашении о разделе продукции" в России не было заключено ни одного крупного соглашения. Это свидетельствует о том, что принятый закон нуждается в определенном усилении, прежде всего в плане более четких гарантий по возврату вложенных средств, по заинтересованности и ответственности государства и инвесторов за срыв своих обязательств, по повышению прозрачности заключаемых договоров.

Для более интенсивного привлечения частных инвестиций в освоение шельфа страны необходимо расширить льготную систему стимулирования привлечения инвестиций. В этой связи целесообразно:

- внедрить систему "одного окна" для инвесторов, максимально сократив сроки заключения соглашения до 1-2 месяцев, а не двух лет и более, как это имело место при ранее заключенных соглашениях;
- распространить на инвесторов, участвующих в соглашениях, положение Федерального закона от 16 октября 2010 г. № 273-ФЗ о понижении тарифов страховых взносов по типу резидентов технико-внедренческих зон до 14 % (вместо 34 %), ввести налоговые льготы.

4. Устойчивое развитие экономики России, помимо частных, требует и активного привлечения в совместные проекты прямых иностранных инвестиций с их высокопроизводительной техникой, технологией, обеспечивающей производство пользующейся спросом конкурентоспособной продукции. Привлечение в Россию прямых иностранных инвестиций (ПИИ) требует, помимо политической стабильности, гарантий прав частной собственности, решения инфраструктурных и налоговых проблем, гарантий покрытия рисков с учетом не только возмещения ущерба, но и компенсации упущенной выгоды. Важнейшим стимулом привлечения ПИИ выступает также, как показывает опыт Китая, гарантия рынка сбыта продукции.

Управление процессом привлечения иностранных инвестиций и их технологий должно иметь четкую координацию и поддержку на федеральном и региональном уровнях. Возможно создание координационного Национального со-

вета, отслеживающего не только потребности в инвестициях и технологиях, но и осуществляющего координацию с отраслевыми ведомствами и регионами по проблемам спроса на предполагаемый выпуск продукции, произведенной с помощью иностранных инвестиций и технологий. Национальные и региональные советы должны определить стратегические приоритеты привлечения иностранных инвестиций, нормативы и механизмы создания благоприятного инвестиционного климата, систему гарантий страхования рисков инвесторов, формирование за счет бюджета инфраструктуры, стимулирующей приток иностранных инвестиций и технологий.

5. Важнейшую роль в привлечении частных инвестиций в экономику России могут сыграть и такие институты развития, как федеральные целевые программы (ФЦП), инвестиционный и венчурный фонды и другие институты развития. ФЦП - наиболее отработанные в России проекты, имеющие существенную бюджетную поддержку и предусматривающие использование финансовых ресурсов на условиях партнерства государства с бизнес-сообществом, с распределением между ними рисков по реализации проектов. Анализ процесса финансирования и реализации ФЦП показал наличие серьезных проблем, связанных не только с недофинансированием программ, но и с отсутствием мониторинга и контроля за их реализацией. В целом, для активизации привлечения частных инвестиций в государственно-частные партнерства требуется согласование Бюджетного, Налогового, Таможенного и других кодексов с принятыми законами по отдельным формам ГЧП и региональными законами.

Привлечению частных инвестиций в экономику России способствует и Инвестиционный фонд, представляющий часть средств федерального бюджета, подлежащую использованию при реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Инвестиционный фонд открывает финансирование при условии, если в стоимости проекта удельный вес инвесторов, включая частные, составляет не менее 25 %, а по региональным проектам - до 50 %.

Как известно, бюджетные ассигнования Инвестфонда РФ предоставляются в виде субсидий региональному бюджету, а также в виде субсидий местным бюджетам в рамках концессионных соглашений и других. В заключаемом инвестиционном соглашении предусмотрена ответственность сторон в случае нарушения финансовых обязательств по финансированию проекта на срок более трех месяцев в виде уплаты

процентов по ставке рефинансирования за период задержки финансирования, что, по нашему мнению, недостаточно, так как не учитывает упущенную выгоду и материальные и финансовые потери по срыву сроков поставки и возможные неустойки.

Важным дополнением Инвестиционного фонда выступают венчурные фонды инновационного развития. Этот хорошо отработанный в развитых странах механизм сумел обеспечить им приличные темпы инновационного развития. В последние годы, особенно после финансового кризиса 2008 г., стал снижаться интерес частного капитала к участию в расходах на НИОКР. Бизнес не ощущает привлекательности этого сектора для долговременных вложений, что связано с недостатками в сфере нормативно-правового регулирования, с отсутствием реальной координации инновационных секторов, неудовлетворительным менеджментом. Кроме перечисленных факторов, функционирование венчурных фондов характеризуется отсутствием мониторинга, пороговых индикаторов и контроля за целевым расходованием инвестиционных ресурсов. Повышение эффективности функционирования венчурного фонда требует укрепления финансовой базы венчурных и посевных фондов за счет привлечения частных инвестиций. Одновременно необходимо повысить профессионализм венчурных менеджеров, учитывая, что даже в США, с их опытом, доходность более чем 80 % венчурных фондов на сегодня отрицательная.

Важнейшей проблемой привлечения частных инвестиций в модернизацию и инновации выступает обеспечение устойчивого спроса на новую продукцию, что возможно в условиях реальной конкуренции. Необходима система, обеспечивающая спрос-предложение на инновацион-

ную продукцию на постоянно обновляющейся основе. Это требует четкой координации и мониторинга инновационного процесса на всех стадиях развития. Речь идет о поддержке проектов на ранних рискованных стадиях, создании развитой инфраструктуры, поддержке инновационных проектов на стадии опытного образца, тиражирования, стимулирования спроса и экспорта новых изделий. Таким образом, успешное прохождение инновационного проекта должно быть системным, обеспечивая продвижение на всех стадиях его создания и поддержания спроса.

Использование различных форм государственно-частного партнерства, как институтов привлечения внебюджетных средств к созданию инфраструктуры, привлечению передовых технологий и развития инноваций в России, требует комплексного подхода и четкой синхронизации с общей стратегией развития страны. Системный подход к модернизации и инновациям предполагает, что формы ГЧП не должны замыкаться в рамках своих территорий, а развиваться по возможности как кластер в виде сети, выступающая системообразующим фактором сбалансированного социально-экономического развития страны.

¹ Россия в цифрах. 2011 / Росстат. М., 2011. С. 486.

² Выступление министра экономики перед членами Совета Федерации, 29 ноября 2011 г. // Эксперт. 2011. □ 50. С. 35.

³ Ведомости. 2012. 30 янв.

⁴ Российская бизнес-газета. 2011. 24 мая.

⁵ Россия в цифрах. 2011. С. 185, 291.

⁶ Бюллетень развития государственного сектора России в 2008 г., 2009 г. и в первом полугодии 2010 г. / Росстат. М., 2010.

Поступила в редакцию 06.01.2012 г.