

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ФОНД КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТРЕБУЕТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В данной статье рассматривается один из основных инструментов активной государственной инвестиционной политики, направленный на рост и диверсификацию экономики, которым является Инвестиционный фонд Российской Федерации. Автор выявляет ряд причин, институционального и финансового характера, которые снижают эффективность данного инструмента государственно-частного партнерства в настоящее время. Обосновывается серьезный пересмотр как его нормативно-правовой основы, так и организационного механизма, предлагаются меры по совершенствованию данного источника финансирования инфраструктурных проектов.

Ключевые слова: инвестиционный фонд, государственно-частное партнерство, бюджетные ассигнования, инвестиционный проект, проектное финансирование, риски.

Одним из главных среди инструментов новой промышленной и инвестиционной политики по всем параметрам (объему инвестиций, степени влияния на экономику, широте охвата российской территории, отраслевой диверсификации) является Инвестиционный фонд.

Согласно статье 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции от 19.07.2009) инвестиционный фонд Российской Федерации (ИФ РФ) – часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Этот инструмент рассчитан, прежде всего, на инфраструктурные проекты, имеющие стратегическое социально-экономическое значение для страны, что объясняется принципом проектного финансирования, заложенного в Правилах, регламентирующих порядок предоставления бюджетных ассигнований за счет средств ИФ, утвержденных Постановлением правительства РФ от 01.03.2008г. №134-П.

ИФ РФ наиболее привлекателен для бизнеса в связи с тем, что через него гарантированно финансируются самые крупные государственные инфраструктурные проекты. К сожалению, официальная статистика не ведет отдельного учета затрат по ИФ. Реально за 2006-2007гг. из средств ИФ было израсходовано 34,5 млрд. руб. Наиболее значительная часть этих средств была направлена в уставные капиталы двух государственных корпораций: ОАО «Российская венчурная компания» - 25 млрд. руб. и ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» - 1,5 млрд. руб. [1, с.45]

По данным НИ «Институт регионов» объемы Ивестфонда РФ в 2006-2010гг. изменялись следующим образом: 2006г. – 69,7 млрд. руб., 2007г. – 265,3 млрд. руб., 2008г. – 320 млрд. руб., 2009г. – 244,4 млрд. руб. (план), фактически вследствие кризиса – 55,9 млрд. руб. и 2010г. (план) – 33,9 млрд. руб. [4, с.8]. Общая стоимость проектов ИФ на начало 2011г. составила 45 млрд. долл., из которых 41,3 млрд. долл. – федеральные проекты. Общий объем участия средств ИФ достиг 11 млрд. долл. (федеральные проекты – 10,4 млрд. долл.).

При отборе проектов на финансирование из Инвестиционного фонда используются строгие критерии. Проекты должны быть стратегически важными, иметь положительные социальные эффекты. К тому же необходимо доказать, что проект невозможно реализовать без государственной поддержки (таблица 1).

Таблица 1

Условия предоставления государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации [3, с.131]

Требования по составу документов	Качественные критерии отбора	Количественные критерии отбора
сводное заключение Главгосэкспертизы РФ	наличие частного инвестора	финансовая эффективность: NPV>0, IRR>WACC
а) заключение профильного министерства б) заключение инвестиционного консультанта	а) стратегическая важность проекта б) наличие положительных социальных эффектов в) невозможность реализации проекта без господдержки	бюджетная эффективность: PIB>1
всего документов порядка 30 наименований	стоимость проектов: - для федеральных - >> 5 млрд. руб.; - для региональных - >> 500 млн. руб.; - положительное заключение инвестконсультанта	экономическая эффективность: ЭТ>0,01%

На первый конкурс инвестиционных проектов на финансирование из средств ИФ, который завершился в Минэкономразвития 20 мая 2006г., было подано 46 заявок. Из них почти 75% были признаны не соответствующими требованиям конкурсной документации, и реально рассматривались лишь 12 заявок. Однако отклоненные проекты могут участвовать в последующих конкурсах на получение средств из ИФ после доработки и получить государственную поддержку. Общая стоимость представленных на конкурс проектов составила более 60 млрд. долл. США.

Необходимо отметить, что в течение первых двух лет функционирования ИФ РФ было одобрено 24 проекта, из которых 45% направлены на строительство объектов транспортной инфраструктуры; 30% - на развитие промышленности; 10% на строительство объектов ЖКХ, 5% - на создание инновационной инфраструктуры и 10% - на модернизацию других отраслей народного хозяйства. Динамика объемов средств ИФ РФ представлена в таблице 2.

Таблица 2

Средства Инвестиционного фонда Российской Федерации [5, с.55]

Показатели	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.
ВВП, млрд. руб. (Закон о бюджете)	26 621,3	32 988,6	44 056,0	51 475,0	43 187,0
Объем средств ИФ, млрд. руб. (Закон о бюджете)	69,7	264,6	123,3	252,5	100
Отношение объема средств ИФ к ВВП, %	0,3	0,8	0,3	0,5	0,2
Израсходованные средства ИФ, млрд. руб.	5,3	30,75	-	-	-
Остаток средств ИФ, %	92,4	88,4	-	-	-

К числу поддержанных за счет средств ИФ РФ относятся такие проекты, как «Нижнее Приангарье», проекты по Читинской области, Республике Тыва, «Урал Промышленный – Урал

Полярный» и «Комплексное развитие Южной Якутии». Все они предполагают строительство новых железнодорожных линий (по уральскому проекту речь идет о строительстве железной дороги из Свердловской области в Ямало-Ненецкий автономный округ).

Большинство проектов ИФ нельзя относить к проектам ГЧП согласно международным стандартам. Основное требование к проектам – разделение рисков. Федеральное правительство исполняет обязательства, которые ограничены финансированием, в полном объеме, в то время как остальные риски реализации проектов лежат на частном инвесторе.

Плюс ко всему, сейчас деятельность ИФ является софинансированием проектов частного сектора в форме субсидий, когда сначала выделяются бюджетные средства, а потом привлекаются частные. В результате появляются негативные последствия: неясность целей проекта, как для государства, так и для частного бизнеса, разрушение рыночных механизмов финансирования (искажение цены и процентные ставки), конкурсный подход к предоставлению субсидий, большие риски неэффективного расходования средств для государства (в случае, если частный инвестор откажется от обязательств не существует эффективных механизмов воздействия на него).

До сегодняшнего дня считалось, что данный инструмент ГЧП на фоне других инструментов является наиболее проработанным с нормативной точки зрения соответствующим российской концепции ГЧП. Однако на этот счет существуют разные точки зрения.

В настоящее время институт ГЧП конфликтует с Бюджетным, Налоговым кодексами, с земельным законодательством. Чтобы механизм заработал, подсчитали юристы компании «Вегас-Лекс», требуется внести поправки в 124 акта. Противоречие с Бюджетным законодательством заключается в некорректности прописанных понятий в законодательных документах. Формой финансирования в положении фонда прописано софинансирование, а такая форма со стороны федерального бюджета и частного сектора является нарушением бюджетного законодательства. После реализации проекта возникает необходимость определения права долевой собственности на объект, что невозможно, так как объекты, как правило, носят инфраструктурный характер.

Рассматривая земельное законодательство, то здесь существует проблема оформления участков инвесторами, где риски не поддаются государственному гарантированию. Сложности с точки зрения Налогового кодекса заключаются в отсутствии налоговых льгот для компенсации средств инвестора, вложенных в модернизацию объекта. Следует отметить, что во многих странах в налоговое законодательство введены нормы, отражающие специфику ГЧП. В России таких норм нет, а действующее регулирование на практике способно породить проблемы и необоснованно увеличить налоговое бремя частных партнеров.

Анализ данных, характеризующих ход реализации части проектов ИФ, показывает опережающее финансирование проектов бизнесом. Государство задерживает сроки выделения средств, и никто не несет за это ответственности. Выделение средств замедляется так называемыми «бюрократическими волокитами», которые включают в себя различного рода согласований со множеством министерств и ведомств, сбор их виз. Такая задержка в условиях кризиса может иметь весьма неприятные последствия для бизнеса, одним из которых является удорожание проекта.

Такой же точки зрения придерживается управляющий партнер компании Vegas LEX Егян А., который считает, что «у многих инициаторов проектов Инвестиционного фонда РФ значительные трудности возникают уже на этапе подготовки заявок, так как необходимо решить целую совокупность проблем юридического и экономического характера. Кроме того, представителей бизнеса настораживает тот факт, что в большинстве случаев не в полной мере выполняются обязательства государства» [7].

Существуют недостатки и в правилах формирования ИФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 01.03.2008г. №134. Выделение бюджетных ассигнований связано с требованием иметь в каждом регионе стратегию социально-экономического развития, подтверждающую соответствие проекта приоритетам социально-экономического развития региона. Но одновременно законодательство не обязывает субъекты РФ разрабатывать свою стратегию – это лишает возможности те регионы, которые разрабатывали свою стратегию для получения средств из ИФ.

В настоящее время вся основная работа по ИФ ведется Министерством регионального развития (Минрегионом), который после принятия полномочий от Министерства экономического развития сформировал новую нормативно-правовую базу работы фонда.

1 марта 2008г. было принято Постановление Правительства №134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», отменившее действие Постановления №694. Согласно данному постановлению ряд

норм упрощается, повышается уровень формализации прохождения проектов, снижается субъективизм, но одновременно создаются дополнительные препятствия для получения средств фонда.

В качестве положительного момента следует отметить новшество, которое заключается во введении понятия «комплексный инвестиционный проект», как «несколько взаимосвязанных проектов». Это позволяет преодолеть действующее нижнее ограничение на стоимость проекта в размере 5 млрд. руб., поскольку дает возможность объединить ряд проектов невысокой стоимости. Однако рождаются дополнительные барьеры на пути входа инвестиционных проектов за счет введения новых процедур отбора проектов. Теперь заявки будут отбираться в соответствии с качественными и количественными критериями, отобранным проектам будет присваиваться рейтинг в соответствии с Методикой рейтингования проектов, в результате чего члены Правительственной Комиссии будут определять приоритетность реализации и очередность предоставления проектов к финансированию.

Исходя из вышеприведенных фактов видим, что совершенствование ИФ РФ требует:

- выработки более ясного понимания, на что должны тратиться деньги ИФ;
- повышения информационной открытости всего процесса функционирования ИФ;
- оптимизации методики формирования и оценки заявок на получение финансирования из

ИФ;

- организации площадок для согласования межотраслевых и межрегиональных проектов.

В настоящее время для стратегического развития страны особенно важны комплексные, прежде всего межотраслевые проекты. В связи с этим возникает ряд нерешенных проблем и противоречий. К примеру – как толковать норму о минимальной доле коммерческого участника в 25%. Предполагалось, что ИФ направлен на привлечение частных средств в развитие инфраструктуры. Однако на практике все иначе. Приведем пример, связанный с реализацией проекта Нижнего Приангарья, где инфраструктура полностью строится за счет государственных денег, а коммерческие участники средства вкладывают только в промышленные объекты. С одной стороны, это логично: если проект комплексный, инфраструктура создается для многих пользователей, то инфраструктуру не будет строить один коммерческий участник. С другой стороны, ГЧП в таком случае начинает трактоваться слишком высоко, а ИФ становится не столько инструментом ГЧП, сколько еще одной разновидностью программы развития территории.

К тому же, в качестве основного риска при реализации этого инструмента в данное время следует рассматривать довольно частые законодательные корректировки процедур и правил работы ИФ РФ. Однако, несмотря на существующие трудности в функционировании ИФ, первый опыт ГЧП в промышленной и инфраструктурной сферах в рамках данного инструмента оказался все-таки положительным. Это говорит о том, что в условиях модернизации экономики подобная формация находится в стадии постоянного развития, в связи с чем государство, принимая очередные изменения, адекватно и своевременно направляет ресурс Инвестфонда в отрасли, особо нуждающиеся в государственной поддержке.

Один из сторонников института ГЧП, исполнительный директор компании ФОК Фурщик М., в одном из своих выступлений подчеркнул, что применение Инвестиционного фонда РФ стало еще актуальнее на фоне кризиса, так как многим бизнес-проектам теперь крайне важна возможность опереться на ресурсы государства [6]. Основываясь на практическом опыте, он также выделил характерные особенности «сильных» заявок: интересную концепцию, активную поддержку региональных властей, наличие синергетических эффектов и детальную проработку проекта. Последнее практически невозможно без привлечения профильных консалтинговых компаний.

Так, инвестиционные планы Правительства России до 2020г. вложить более 1 млрд. \$ на развитие отраслей [2]:

- автомобильные дороги – 195 млрд. \$;
- железные дороги – 204 млрд. \$;
- электроэнергетика (РАО «ЕЭС России») – 462 млрд. \$;
- здравоохранение – 380 млрд. \$.

Таким образом, целесообразным считаем расширение применения Инвестиционного фонда РФ с целью стимулирования экономического роста. Но при этом государство должно стать реальным партнером бизнеса, не концентрируясь исключительно на разрешительных и контрольных функциях. В результате чего будут вложены крупные инвестиции в расширение производственных мощностей базовых отраслей промышленности, социальной и производственной инфраструктуры.

Для того, чтобы ИФ способствовал развитию проектов ГЧП в России, необходимо разработать концепцию, программу социально-экономического развития, которая должна быть рассчитана не на один год, а на 20 и более лет. К тому же, чтобы иметь через 10-20 лет сбалансированную по ресурсам и производственным мощностям экономику такой протяженной стране, как Россия, необходимо также разрабатывать долгосрочные планы территориального размещения производства и производительных сил страны.

Список использованной литературы:

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство (Том 2). – М.: ИМЭМО РАН. - 2009. – 192с.
2. ГЧП, Финансирование проектов и приобретение инфраструктуры в России. Euromoney Seminar. 3-4 марта 2008г. Москва.
3. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация менеджеров. - 2007. - URL: <http://europeandcis.undp.org/uploads/public/>
4. Регионы, инвестиционные проекты. Российская газета. 12.02.2010. URL: <http://www.rg.ru/>
5. Савенкова Е.В. Механизм ГЧП в финансировании инновационных инвестиций //Экономические науки. – 2010. - №6. – С.53-59.
6. ФОК: Итоги Круглого стола «Инвестиционный фонд РФ: практика и перспективы». URL: <http://www.rb.ru/preleases/press/2008/10/10/191419.html>
7. Юридическая фирма «Вегас-Лекс» приняла участие в Круглом столе «Инвестиционный фонд РФ: практика и перспективы». URL: <http://www.vegaslex.ru/>

E. R. Kiyamova

postgraduate student of macroeconomics and
economics theory department

Kazan, Economics and finance Institute
of Kazan (Privolzhskij)
federal university

INVESTMENT FUND AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
REQUIRES DEVELOPMENT

This article provides the overview of the Investment Fund of the Russian Federation, which is one of the main instruments of active public investment policy aimed at economic increase and diversification. The author reveals a number of reasons of institutional and finance character which decrease effectiveness of the instrument at present time. The article looks more closely at serious review of its normative legal foundation as well as organization mechanism, introduces the list of measures that can develop this source of infrastructure projects financing.

Key words: investment fund, public-private partnership, budget provisions, investment project, project financing, risks.