

И.В. Митрофанова

(Южный научный центр РАН, Волгоград)

**МИФЫ И РИФЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО ФОНДА
ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ КАК ИСТОЧНИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ
ПРОЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

Инвестиционный фонд Правительства РФ (далее – ИФ) задумывался как принципиально новый инструмент активной государственной инвестиционной политики, направленной на рост и диверсификацию экономики. Цель создания ИФ в 2006 г.¹ декларировалась как стимулирование реализации крупных инфраструктурных и инновационных проектов, причем отнюдь не за счет получения льгот или преференций, а с помощью активного внедрения механизмов государственно - частного партнерства (ГЧП). В отличие от Стабилизационного фонда, ИФ не является ни неким «страховым запасом на черный день», ни механизмом координации расходов на выполнение государством ряда своих функций. Совершенно очевидно, и это подтверждает международная практика, что реализация крупномасштабных проектов, особенно инфраструктурного, инновационного характера, невозможна силами только государства или только бизнеса.

Предельный объем средств ИФ определяется суммой разницы между доходами федерального бюджета, формирующими Стабилизационный фонд РФ и рассчитанными при базовой цене на нефть сырую марки «Юралс», и той же цене, уменьшенной на 1 долл. за баррель, а также прогнозируемого сокращения расходов на обслуживание государственного внешнего долга при его досрочном погашении².

¹ Об Инвестиционном фонде Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694 (с изм., согл. Постановления Правительства РФ от 25.04.2006 N 239; с изм., внесенными Постановлениями Правительства РФ от 09.08.2006 N 476, от 24.08.2006 N 516).

² Создание Инвестиционного фонда - отклик Правительства РФ на предложения ТПП РФ. – Режим доступа: http://www.informprom.ru/news_full.html?id=7278

Инициаторами реализации инвестиционных проектов могут выступать федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, коммерческие организации, в том числе иностранные инвесторы и коммерческие организации с иностранными инвестициями.

Проекты, претендующие на получение средства из ИФ, должны соответствовать целому ряду качественных критериев, таких, например, как: наличие коммерческой организации, подтвердившей готовность участвовать в инвестиционном проекте; соответствие решаемой при реализации проекта задачи приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации и государственного инвестирования на среднесрочную перспективу, а также отраслевым стратегиям развития, одобренным в установленном порядке Правительством РФ; наличие очевидных положительных социальных эффектов; обоснование невозможности реализации проекта без государственной поддержки; соответствие минимальной сметной стоимости проекта - 5 млрд. руб.; наличие положительного заключения инвестиционного консультанта.

Отвечающие названным качественным критериям инвестиционные проекты подлежали далее отбору по количественным параметрам, основанным на показателях финансовой, бюджетной и экономической эффективности. Частный инвестор должен вложить в проект не менее 25 % средств, при этом его рентабельность должна составлять не менее 4 % и не более 11 %.

Процедура рассмотрения проектов состоит из трех основных этапов: 1) инвестиционная комиссия, 2) правительственная комиссия, 3) утверждение на заседании Правительства РФ. Выделение средств из ИФ осуществляется в трёх форматах: прямое софинансирование проектов; участие в акционерном капитале компании, которая будет заниматься проектом; система государственных гарантий.

В результате к реализации с использованием средств ИФ Правительства РФ в 2006-2007 гг. было одобрено 24 инвестиционных проектов (последние три – в октябре 2007 г.), из них 45 % направлены на развитие транспортной инфраструктуры, 30 % - на развитие промышленных отраслей, 10 % - на реализацию проектов в области ЖКХ, 5 % - на создание инновационной инфраструктуры, 10% - на модернизацию других отраслей³. Первыми среди них стали проекты комплексного развития Нижнего Приангарья, сооружения комплексов нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нижнекамске, строительства платной магистрали «Западный скоростной диаметр» в Санкт - Петербурге и участка 15-58 км скоростной автомагистрали Москва - Санкт - Петербург⁴.

В реальности же все отнюдь не так гладко. Как констатируют аналитики журнала «Эксперт», федеральные проекты стоимостью порядка 10% ВВП, а также ряд региональных проектов сегодня попросту «зависли» в ИФ, то есть они одобрены, но не финансируются из-за отсутствия полноценной законодательной базы ГЧП⁵. Хотя, во-первых, это наиболее качественно структурированные инвестиционные проекты, со сложной динамикой финансирования, которые государство признало приоритетными. Во-вторых, в марте 2008 г. Правительством РФ было принято либеральное решение о возможности получения бюджетных средств для реализации региональных инвестиционных проектов стоимостью от 500 млн. рублей⁶.

И, тем не менее, в 2008 г. не было одобрено ни одного проекта, при том что только на начало апреля в ИФ уже поступило 75 заявок. Таким образом, сегодня общая стоимость отобранных проектов составляет около 2,5 трлн. руб., из них 800 млрд. руб. должен профинансировать ИФ, работа которого

³ Первый год работы Инвестиционного фонда – первые проекты. – Режим доступа: <http://www.bujet.ru/news/detail.php?ID=8501>

⁴ Тальская М. Забыть ГЧП. – Эксперт от 07.07.2008. – Режим доступа: <http://www.regionalistika.ru/content/590>

⁵ Совет Федерации требует эффективнее использовать средства Инвестиционного фонда РФ//Новости. 08.12.2006. – Режим доступа: <http://www.2tw.ru/news/Sovet-Feder9/>

⁶ Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. № 134 (с изм., согл. Постановления Правительства РФ от 23 июня 2008 г. № 468).

фактически заморожена. За 2007 г. из 265 млрд. руб., аккумулированных в ИФ, было израсходовано лишь 28,3 млрд. руб., из которых 25 млрд. руб. ушло на формирование уставного капитала Российской венчурной компании. На собственно финансирование проектов, причем преимущественно речь шла об этапе подготовки проектно-сметной документации, было выделено порядка 1,8 млрд. руб. К концу 2007 г. ни один из одобренных проектов не продвинулся дальше стадии проведения конкурса на выбор генерального проектировщика и оформления отношений с ним. Так, в 2008 г. было выделено 4,16 млрд. руб. на подготовку проектно-сметной документации к проекту «Урал промышленный - Урал Полярный», еще по ряду проектов деньги для этих же целей зарезервированы. И это всё. За два года, констатируют эксперты, дело не дошло и до стадии подготовки котлованов⁷.

В чем причина абсурдности сложившейся ситуации? Во-первых, если следовать правилам, записанным в «Положении об Инвестиционных фондах», на практике получается, что представителю частного бизнеса, который подает проект заявки на получение государственных денег, необходимо потратить порядка личных 1 млн. 200 тыс. евро только лишь на разработку бизнес-проекта, заплатить инвестиционному консультанту и государственной экспертизе. И это при отсутствии уверенности, что проект получит поддержку. Кроме того, получается, что создается ГЧП с долей государства 75% в будущем, соответственно и прибыль почти всю получит именно государство, а между тем расходы на первоначальном этапе несет исключительно частный бизнес⁸.

Институт и механизм формирования ГЧП так, как это прописано в «Положении...», конфликтует с Бюджетным, Градостроительным, Налоговым кодексами, с земельным законодательством. Например, очевидные и принципиальные нестыковки данного документа с бюджетным

⁷ Тальская М. Забыть ГЧП//Эксперт. 07.07.2008. – Режим доступа: <http://www.regionalistika.ru/content/590>

⁸ Минрегион внесло в правительство РФ проект постановления об утверждении новой редакции положения об Инвестиционном фонде. – Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=755489&ct=news>

законодательством попросту блокирует возможность реализации большинства одобренных проектов уже с самого начала. Ведь в качестве одной из форм финансирования объектов из ИФ в «Положении...» значилось софинансирование со стороны федерального бюджета и частного инвестора, а с точки зрения бюджетного законодательства это - прямое нарушение закона, поскольку в Бюджетном кодексе такой формы работы не предусмотрено. Кроме того, как известно, исполнение бюджета подвержено фактору сезонности и если в начале года денежные лимиты, как правило, не осваиваются, то к концу года, наоборот, затраты резко возрастают, что может привести к приостановке работ по проектам, срывам их сроков, и, понятно, к возникновению претензий со стороны подрядчиков. И хотя частный бизнес в принципе может материально прикрыть бюджетные провалы начала года, однако сам режим государственных инвестиций не позволяет частным партнерам проектов применять схемы взаимных зачетов либо авансирования работ. В итоге все риски, связанные с неравномерностью бюджетного процесса, ложатся на плечи частных инвесторов.

В свою очередь, неадаптированность ГЧП к земельному законодательству порождает один из самых серьезных инвестиционных рисков, обусловленных сложностями процесса оформления земли под строительство объектов, аналогичных тем, которые возникли в процессе олимпийской стройки в г. Сочи. Процедура выкупа земли для государственных нужд занимает 2-2,5 года, а для частных нужд изъятие земли и вовсе запрещено. Проблемы оформления участков инвесторам приходится решать самостоятельно на уровне региональных властей, причем любые соглашения на этот счет оказываются далеко не бесспорными с точки зрения закона. Однако соответствующие риски пока не поддаются государственному гарантированию.

Кроме того, что механизм ГЧП не проработан в части экономического законодательства, он еще и опутан бюрократическими волокитами, всевозможными согласованиями. Причем трудно определить, какие входные

барьеры выше - хозяйственные или административные. Так, проект по строительству и реконструкции объектов водоснабжения в г. Ростове-на-Дону инвестиционной комиссией был одобрен в августе 2006 г., а правительственной комиссией – только в марте 2007 г. Следствием такой запутанности бюрократической процедуры становится удорожание проекта. Например, если общая стоимость названного проекта в ценах 2006 г. составляла 22,1 млрд. руб., то в текущих ценах – уже 41,4 млрд. руб. При этом объем государственных инвестиций (5,13 млрд. руб.) не был скорректирован, а значит, все дополнительные расходы придется нести частному инвестору⁹.

Существует еще много нестыковок разного рода. Так, например, в строительных контрактах с подрядчиками и субподрядчиками не прописаны адекватные правовые механизмы контроля за исполнителем работ и привлечения его к имущественной ответственности, что неизбежно приводит к превышению суммы первоначального бюджета. А поскольку ИФ дополнительных средств не выделяет, возникает реальная угроза приостановки строительства вплоть до консервации. При этом частный инвестор, терпящий убытки, заметим, не по своей вине, лишен возможности выйти из проекта, поскольку такой процедуры не предусмотрено.

Хуже всего, полагают эксперты, урегулированы концессионные проблемы, между тем значительная часть одобренных инвестиционных проектов, особенно связанных с дорожным строительством, предусматривают использование именно этого инструмента. И хотя Закон РФ «О концессионных соглашениях» был принят в 2005 г., он носит скорее рамочный характер, а потому пока концессии фактически не работают. Это приводит к тому, что концессионеру приходится решать те же проблемы, что и обычному соинвестору государства, связанные с невозможностью софинансирования объекта, земельными и налоговыми неопределенностями.

⁹Тальская М. Забыть ГЧП. – Эксперт от 07.07.2008. – Режим доступа: <http://www.regionalistika.ru/content/590>

Концессионеры лишены возможности привлечения дополнительных кредитных ресурсов под залог прав требований по концессионному соглашению. Так же, как и у «обычных» инвесторов, у них нет шансов выйти из проекта до момента ввода объекта в эксплуатацию, поскольку смена концессионера за счет уступки права требования или перевода долга не предусмотрена.

Сама целесообразность государственного финансирования ряда проектов уже сейчас вызывает сомнение у специалистов. Так, изначально декларировалось, что на поддержку ИФ могут претендовать лишь проекты общегосударственного масштаба, однако отсутствие четкого регламента может привести к определенному волюнтаризму в отборе проектов. На практике выясняется, что получить одобрение ведомств и комиссий по силам лишь «обладателям крепких ног, нервов и связей». Соответственно применить на практике механизм ГЧП практически невозможно. Чтобы он заработал, считают эксперты, требуется внести поправки в 124 законодательно-правовых акта.

В целях формализации требований к проектам-соискателям МЭРТ РФ разработало методику рейтингования претендентов по качественным и количественным характеристикам. Однако эта методика касается лишь критериев отбора, механизма же формализации регламента согласительных внутри - и межведомственных процедур пока не создано. По мнению директора Института региональной политики Б. Столярова, нужна одна комиссия, работающая по принципу «одного окна». По мнению же юристов компании «Вегас-Лекс», скорее приемлем менее кардинальный вариант, связанный с созданием экспертно-совещательного органа по ГЧП. Единый же координирующий орган, полагают они, лишь усложнит ситуацию, поскольку нарушит логику административной системы и создаст проблему дублирования компетенций.

Предлагаются два варианта решения проблемы. Первый связывают с переводом алгоритма бюджетного инвестирования в режим инвестирования

корпоративного. В этом случае государство создает государственную корпорацию, выделяет ей средства и по корпоративным правилам, минуя все риски ГЧП - инвестирования, начинает строить (решение, аналогичное "Олимпстрой").

Второй вариант - выставить средства по всем закрепленным за ИФ проектам на конкурсы частных инжиниринговых и финансовых консорциумов. В любом случае получается, что нивелировать создавшуюся ситуацию можно, только «забыв» об институте ГЧП. Или же существенно пересматривать и совершенствовать законодательство, выстраивая соответствующие институты финансирования крупных проектов за счет такого источника, как государственный инвестиционный фонд.