

УДК 336.02

Н. А. Поляков

ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последние годы активно обсуждается проблема значительного износа объектов инфраструктуры. Серьезные трудности испытывают такие сферы жизнедеятельности, как жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, энергетика, медицина, образование. В некоторых отраслях ситуация близка к критической и требует немедленного решения. Поэтому сегодня создание и развитие объектов инфраструктуры в Российской Федерации являются первостепенной задачей. В условиях финансового и экономического кризиса поддержка инфраструктурных проектов приобретает особый смысл. Ведь это, с одной стороны, строительство реальных объектов и обновление основных фондов, с другой — новые рабочие места, насыщение экономики финансовыми ресурсами, оживление деловой активности и т. п.

Интересно отметить, что Соединенные Штаты Америки в приоритетах по выходу из экономического кризиса выдвигают план развития инфраструктуры: строительство дорог, школ, больниц и т. п. Бюджет «антикризисного плана» составляет почти 800 млрд долл. США и значительная часть направлена именно на цели инфраструктуры. В исследовании, проведенном «Goldman Sachs» в 2008 г. [1], указаны возросшие потребности стран БРИК в развитии инфраструктуры. Экономический рост и урбанизация этой группы стран в ближайшие 10 лет приведут к необходимости инвестиций в инфраструктуру порядка 4 трлн 350 млрд долл. Из-за экономического кризиса размер инвестиций, очевидно, будет пересмотрен, но речь здесь идет о возможностях самих стран финансировать инфраструктуру, однако потребности в данных капиталовложениях сохранятся.

На сегодняшний день в Российской Федерации на законодательном уровне создан конкретный механизм осуществления инфраструктурных проектов. Возможно, практика реализации проектов в будущем внесет коррективы, но для этого необходимо накопить определенный опыт организации и развития этих проектов. С принятием в 2005 г. Федерального закона «О концессионных соглашениях» и последующих изменений [2; 3] появилась возможность применения в России одной из наиболее популярных в мире форм государственно-частного партнерства. Необходимость такого рода партнерства возникает

Николай Александрович ПОЛЯКОВ — канд. экон. наук, доцент кафедры экономики исследований и разработок Экономического факультета СПбГУ. Окончил Экономический факультет СПбГУ в 1995 г. В 2000 г. защитил кандидатскую диссертацию. Аттестованный аудитор. Сфера научных интересов — финансирование и управление проектами, организация и финансирование инновационной деятельности. Автор 34 научных публикаций.

© Н. А. Поляков, 2010

при дефиците бюджетных средств на развитие инфраструктуры, при отсутствии технических возможностей в управлении объектами инфраструктуры, а также когда требуются новейшие технологии в этой сфере и применение их невозможно без частного партнера. Особенно это актуально на этапе экономического кризиса, когда данные проекты называют «антикризисными» инфраструктурными проектами. Очевидно, наиболее заинтересованной стороной в заключении концессионного соглашения является государство, поэтому было бы логично предположить, что закон должен в первую очередь обеспечить частному инвестору привлекательные, комфортные и безопасные условия вложения своих средств в государственные активы. Вместе с тем сложно создавать привлекательные условия для частного бизнеса в сфере формирования и управления социальными и стратегическими государственными объектами. С одной стороны — будут ли эти объекты интересны партнеру, с другой — государство вынуждено ограничивать деятельность данного субъекта в силу стратегической важности объекта в рамках системы национальной безопасности. Безусловно, к положительным моментам закона необходимо отнести инфраструктурную направленность документа и определение объектов федеральной инфраструктуры для вложения частных инвестиций (автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; морские и речные порты; аэродромы; объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии; система коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты, предназначенные для благоустройства территорий; метрополитен и другой транспорт общего пользования; объекты социально-культурного и социально-бытового назначения, объекты ЖКХ). В то же время, применяя закон на практике, можно столкнуться с некоторыми «подводными камнями». И эти проблемы, прежде всего, для частного партнера. Например, в законе отсутствует механизм возмещения концессионеру произведенных затрат в случае досрочного расторжения договора по причине обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажора), нет обязательств государства (концедента) сохранять регулируемые тарифы на условиях, оговоренных конкурсом и изменять их, исходя из рыночной ситуации. Закон достаточно хорошо защищает интересы государства, но фактически не учитываются интересы частного партнера. Известно: инфраструктурные инвестиционные проекты — это долгосрочные проекты с периодом окупаемости 15–20 лет и более. Проекты требуют значительных капиталовложений, квалифицированного персонала, новых технологий, иногда несут социальную функцию. И здесь возникают определенные сложности и противоречия во взаимодействии государства и частного бизнеса. Проекты, ориентированные на долгосрочную перспективу, сопряжены с целым рядом рисков. Форма участия ГЧП в отличие от обычных проектов, финансируемых за счет государства, позволяет органам государственного управления переложить часть рисков на частный бизнес. В данной ситуации важно найти оптимальный вариант распределения ответственности партнеров с целью реализации проекта. Исходя из этого риск должна нести сторона, способная наиболее эффективно им управлять. Так, например, риски, связанные со строительством и эксплуатацией объекта инфраструктуры, должны находиться в зоне ответственности частного бизнеса, тогда как государство должно нести те риски, которые способно контролировать, т. е. политические, экономические, нормативно-правового регулирования. Решение задачи эффективного применения законодательства в сфере государственно-частного партнерства возможно при наличии некоторых факторов:

- 1) нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность ГЧП;
- 2) технологии формирования и управления ГЧП, включая процедуры проведения тендеров, назначения ответственных и т. п.;

3) алгоритма отбора проектов с учетом приемлемой оценки эффективности для всех участников партнерства;

4) договорных обязательств, позволяющих распределять риски среди участников партнерства;

5) тарифов, гарантирующих концессионеру возврат инвестиций на этапе эксплуатации объектов инфраструктуры;

6) возможности приоритетного участия частного партнера в других более выгодных проектах (смежных проектах) — например, при строительстве автомагистрали предоставить приоритетное участие партнера в развитии прилегающей территории;

7) механизма полного или частичного возмещения концессионеру произведенных им инвестиций в случае досрочного расторжения договора по причине форс-мажора;

8) возможности предоставления налоговых льгот для концессионера, в частности предусмотрение льготы по налогу на имущество (имущество, переданное концессионеру и (или) созданное им в соответствии с концессионным соглашением, подлежит налогообложению у концессионера) и (или) по налогу на прибыль для проектной компании на этапе окупаемости инвестиций.

Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» установлены основные типы особых экономических зон (ОЭЗ)[4]:

- промышленно-производственные;
- технико-внедренческие;
- туристско-рекреационные;
- портовые.

В настоящее время промышленно-производственные ОЭЗ формируются в Липецкой области (ОЭЗ «Липецк») и Республике Татарстан (ОЭЗ «Алабуга»), технико-внедренческие создаются в Санкт-Петербурге (участок «Ново-Орловский» и «Нойдорф»), в Зеленоградском административном округе Москвы, а также в Дубне (Московская область) и Томске. ОЭЗ туристско-рекреационного типа организованы в Калининградской и Иркутской областях, в Краснодарском, Ставропольском, Алтайском краях, в республиках Алтай и Бурятия [5]. Резиденты ОЭЗ вправе рассчитывать на отсутствие таможенных пошлин и на определенные преференции в уплате налогов: единого социального налога (14% в границе ОЭЗ), земельного налога (0% в границе ОЭЗ), налога на имущество (0% в границе ОЭЗ), транспортного налога (0 рублей) и налога на прибыль (15–16% в течение 5 лет с момента получения прибыли в границе ОЭЗ), а также на то, что расходы на НИОКР (в том числе не давшие положительного результата) признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они были осуществлены, в размере фактических затрат. Здесь важно отметить, что в рамках обеспечения деятельности ОЭЗ предусмотрены капитальные вложения в развитие инфраструктуры. Ведь государственные органы управления обязуются создавать и развивать инженерную, транспортную, социальную, инновационную инфраструктуру ОЭЗ. Таким образом, инвестиции в инфраструктуру определены за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета.

В Постановлении Правительства РФ «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» определены правила предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации крупномасштабных инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное, региональное и межрегиональное значение, осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства[6]. В правилах

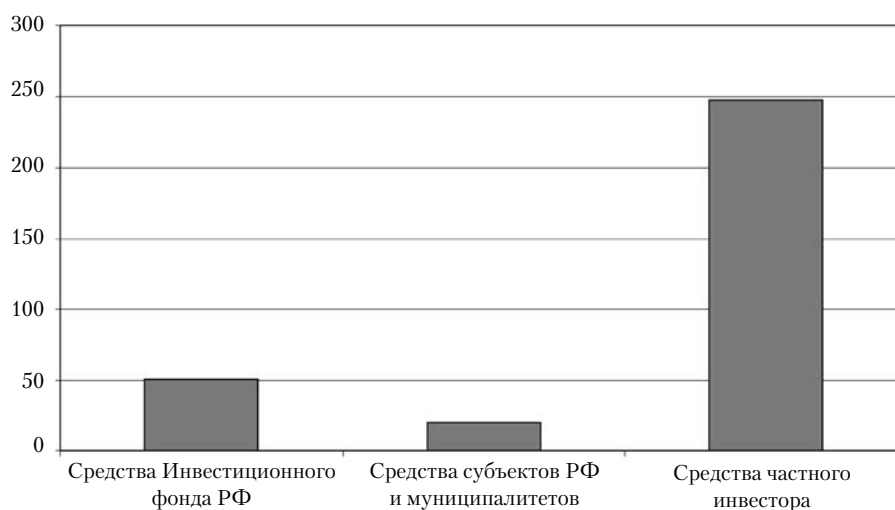
установлены этапы и процедуры отбора проектов, прописаны основные требования к представленной документации, к проведению контроля и мониторинга хода их реализации. При анализе документа необходимо выделить критерии отбора проектов с целью дальнейшего финансирования с учетом средств Инвестиционного фонда. Так, стоимость проектов (комплексных инвестиционных проектов) должна быть не менее 5 млрд рублей (более 170 млн долл. США). Отбор производится на основе показателей финансовой, бюджетной и экономической эффективности. Индикаторами финансовой эффективности выступают чистая приведенная стоимость проекта и внутренняя норма доходности (NPV, IRR). Бюджетная эффективность рассматривается как отношение дисконтированных налоговых поступлений в федеральный бюджет и (или) экономии расходов федерального бюджета, обусловленных реализацией проекта, к суммарному объему планируемого объема бюджетных ассигнований Фонда. В соответствии с Правилами экономической эффективности оценивается как объем вклада проекта в увеличение ВВП или ВРП, но в данном случае целесообразнее говорить об оценке экономического эффекта при реализации инфраструктурного проекта.

На сегодняшний день сформирован основной перечень инфраструктурных проектов Российской Федерации. Так, на информационном портале Министерства регионального развития РФ представлены проекты, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. №1708-р [7]:

- строительство в Санкт-Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»;
- строительство в Санкт-Петербурге Орловского тоннеля под рекой Невой в рамках развития Волго-Балтийского водного пути;
- строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск;
- строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15–58-й км;
- комплексное развитие Нижнего Приангарья;
- создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области;
- формирование комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске;
- строительство железнодорожной линии Кызыл–Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва;
- строительство и последующая эксплуатация многопрофильного перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском торговом порту Усть-Луга;
- организация производства интегральных микросхем на пластинах диаметром 300 мм с проектными нормами 65–45 нм;
- создание промышленного комплекса г. Новомосковска Тульской области;
- организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург – Хельсинки;
- реконструкция участка Оунэ – Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань;
- комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области.

Этот перечень проектов ежегодно пополняется, потребности в финансировании растут. Так, по данным Министерства регионального развития РФ [8], с сентября 2008 г.

поступило 53 заявки более чем от 30 субъектов Федерации на предоставление государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ. Общая стоимость инфраструктурных проектов – 318 млрд рублей (рисунок).



Структура финансирования региональных инфраструктурных проектов, млн рублей.

Стоимость одобренных Правительственной комиссией проектов, имеющих общегосударственное значение, составляет 103,6 млрд рублей, в том числе средства Фонда – около 13 млрд рублей, средства частных инвесторов – более 83 млрд рублей. Более того, по данным Министерства регионального развития РФ, поступила информация о более 400 инвестиционных проектах общей стоимостью более 2 трлн рублей (в том числе за счет средств Инвестиционного фонда – около 224 млрд рублей). Заявки на реализацию этих проектов планируются в 2009–2010 гг. Это проекты отраслей обрабатывающего производства, транспортной инфраструктуры, жилищного строительства, сельского хозяйства и других отраслей, на которых существенно сказалось влияние мирового финансового кризиса. Финансовое обеспечение крупномасштабных проектов за счет средств Инвестиционного фонда призвано активизировать частный капитал, в том числе иностранный, в решении задач развития инфраструктуры. С учетом материалоемкости, масштабности и комплексности инфраструктурные проекты должны стимулировать внутренний спрос на отечественную продукцию. А в условиях экономического кризиса данные проекты способны стать важным инструментом в организации занятости населения. Только в 2009 г. было запланировано более 60 тысяч рабочих мест в 32 субъектах Российской Федерации [8].

Характерным примером развития инфраструктуры является опыт Санкт-Петербурга. Очевидно, для города, как и для любого мегаполиса, вопросы реализации инфраструктурных проектов наиболее актуальны и жизненно необходимы. Особую тревогу вызывает состояние основных фондов. Так, по данным статистики, степень износа основных фондов только в промышленности города приближается к 50% [9, с. 5]. Техническое состояние коммунальной инфраструктуры характеризуется значительным уровнем износа, высокой аварийностью, низким коэффициентом полезного действия и большими потерями энергоносителей. Особенно сложная ситуация в сфере ЖКХ и энергетики: 40% теплосетей отслужили свой срок и требуют срочной замены, водопроводные сети изношены более

чем на 50%, в результате потери воды в сетях составляют почти 25% суточного потребления. Средний срок службы основных фондов городской электроэнергетики составляет 28 лет при предельном сроке службы в 30–35 лет [10]. В силу своего удачного географического месторасположения город вправе рассчитывать на конкурентное преимущество в создании мощного транспортно-логистического центра Северо-Запада России. Однако на сегодняшний день пропускная способность морского порта ограничена. Это связано как с проблемами Морского канала, так и с перегрузкой основных грузовых магистралей города. Решение этой задачи возможно в том числе за счет реализации перспективных инфраструктурных проектов. К числу таких проектов, способных разгрузить транспортную артерию города, относится проект строительства «Западного скоростного диаметра», вошедший в список приоритетов развития инфраструктуры на федеральном и региональном уровнях. Срок реализации проекта — 2004–2013 гг. Бюджет проекта составит более 200 млрд рублей. Исходя из структуры финансирования, можно выделить собственные и заемные средства инвесторов, средства бюджета субъекта Федерации и Инвестиционного фонда Российской Федерации (таблица).

**Распределение капиталовложений инфраструктурных проектов Санкт-Петербурга
(млн рублей, в ценах соответствующих лет, с НДС)**

Наименование проекта	Сметная стоимость инвестиционного проекта	Источники финансирования инвестиционного проекта			
		Собственные средства инвестора	Заемные средства инвестора (по источникам получения)	Средства бюджетов субъектов РФ	Средства Инвестиционного фонда РФ
Строительство в СПб автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»	212 724,9	16 057,6	91 804,7	33 592,9	71 269,7
Строительство в СПб Орловского тоннеля под Невой в рамках развития Волго-Балтийского водного пути	31 672,84	1957,48	9117,64	10 264,29	10 333,43

Источник: Перечень инвестиционных проектов, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 1708-р. (в ред. распоряжений Правительства РФ от 20.09.2008 № 1375-р).

От состояния транспортной системы зависит и туристско-рекреационный потенциал города, включая развитие сети доступных гостиниц, пассажирских терминалов, объектов культуры и спорта.

На сегодняшний день в городе сформирован перечень проектов [11], имеющих статус стратегических проектов Санкт-Петербурга. И здесь необходимо отметить такие ключевые проекты, как строительство морского пассажирского порта с возможностью захода океанских лайнеров в акваторию Финского залива, развитие аэропорта «Пулково» с реконструкцией аэровокзального комплекса и модернизацией объектов авиатранспортной инфраструктуры, развитие территории западной части Васильевского острова, строительство здания для второй сцены Государственного академического Мариинского театра

и строительство нового городского стадиона, организация производственных площадок по сбору автомобилей и их комплектующих.

При осуществлении таких крупных проектов достаточно сложно решить вопрос финансирования. Это возможно на основе применения различных вариантов использования непосредственно бюджетных средств города (строительство нового городского стадиона), привлечения частного капитала. Но для прихода частного капитала и притока инвестиций необходимо создавать условия.

Последние годы Международный валютный фонд проводил ряд исследований, посвященных проблемам государственных инвестиций в инфраструктуру и практике применения государственно-частных партнерств в различных странах. В марте 2004 г. вышли публикации «Public Investment and Fiscal Policy» («Государственные инвестиции и налогово-бюджетная политика») и «Public-Private Partnership» («Государственно-частные партнерства») [12]. В апреле 2005 г. представлены результаты обобщенных исследований, проводившихся в развивающихся странах и странах с формирующимся рынком в Африке, Азии, Латинской Америке и Ближнем Востоке: «Public Investment and Fiscal Policy: Lessons from the Pilot Country Studies» («Государственные инвестиции и налогово-бюджетная политика: выводы страновых пилотных исследований») и «Public Investment and Fiscal Policy: Summaries of the Pilot Country Studies» («Государственные инвестиции и налогово-бюджетная политика: сводные итоги страновых пилотных исследований») [13]. В марте 2007 г. был подготовлен отчет «Public Investment and Public-Private Partnerships» («Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства») [14], в котором сделан ряд важных актуальных выводов. И хотя отчет представлен в 2007 г., эти выводы актуальны и на сегодняшний день, с учетом ситуации экономического кризиса 2009 г. (в группу исследуемых стран вошли Бразилия, Гана, Индия, Иордания, Колумбия, Перу, Чили и Эфиопия). На основе анализа этих исследований отметим следующее:

- Органы государственного управления, которые стремятся наращивать государственные инвестиции быстрее, чем государственные сбережения, должны принять меры, прежде всего для сохранения макроэкономической устойчивости, учитывая приведенные уроки из опыта других стран.
- Увеличение государственных инвестиций должно ограничиваться суммами, согласующимися с умеренной величиной или снижением отношения долга к ВВП в среднесрочной перспективе.
- Увеличение государственных инвестиций должно быть сосредоточено, прежде всего, на высокоприоритетных и высоко rentабельных проектах в тех секторах экономики, где четко определены узкие места.
- При увеличении государственных инвестиций или изменении приоритетов расходов необходимо учитывать взаимодополняемость расходов на инфраструктуру и расходов, не связанных с инфраструктурой.
- Анализ затрат и выгод показывает, что инвестиции в восстановление и содержание в рабочем состоянии существующих объектов инфраструктуры обычно приносят более высокую прибыль, чем вложения в новые проекты.
- При оценке целесообразности новых инвестиций следует учитывать вероятные периодические расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание в будущем.
- Индикатором эффективного применения механизма государственно-частного партнерства может служить высокая доля частных инвестиций в структуре ВВП (более 20%).

Данные предложения в полной мере можно рассматривать применительно к вопросам финансирования инфраструктуры в России.

Если анализировать перспективы инфраструктуры и ее финансового обеспечения в России, то необходимо развивать существующие механизмы, в том числе с учетом зарубежного опыта: государственно-частное партнерство, государственное финансирование (прямое, косвенное), заемное финансирование. К сожалению, в России слабо развит механизм долгового финансирования под цели развития инфраструктуры. Федеральная служба по финансовым рынкам подготовила проект Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций» [15]. Законопроектом впервые вводится понятие «инфраструктурная облигация». А в качестве механизма организации финансирования предложен механизм создания специализированной проектной организации, исключительным видом деятельности которой будет реализация инфраструктурного проекта и использование (эксплуатация) объекта инфраструктуры. В законопроекте предусмотрено использование денежных средств, полученных в ходе размещения инфраструктурных облигаций, исключительно на цели инфраструктурных проектов. А включение инфраструктурных облигаций в котировальный список А-1 позволит привлечь институциональных инвесторов и объединить усилия в эффективном использовании инвестиционных ресурсов для реализации крупномасштабных долгосрочных проектов.

В ситуации экономического кризиса повышенное внимание необходимо уделять вопросам развития инфраструктуры. Это не только станет дополнительным импульсом для бизнеса, но и откроет новые, порой неожиданные горизонты становления и развития предпринимательства в России. Качественная инфраструктура будет влиять на производительность в стране и конкурентоспособность на товарных рынках, станет одним из индикаторов инвестиционной привлекательности государства.

-
1. Коммерсант. 28.04.2008. №72/П(3889).
 2. Федеральный закон № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях» // Российская газета. 26.07.2005. № 161.
 3. Федеральный закон № 108-ФЗ от 30.06.2008 «О внесении изменений в Федеральный закон “О концессионных соглашениях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 02.07.2008. № 140.
 4. Федеральный закон № 116-ФЗ от 22.07.2005 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета. 27.07.2005. № 162.
 5. Российские экономические зоны. URL: <http://www.rosez.ru> (дата обращения: 03.09.2009).
 6. Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.03.2008. № 10. Ст. 932.
 7. Министерство регионального развития Российской Федерации. URL: <http://www.minregion.ru> (дата обращения: 03.09.2009).
 8. <http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/intro.doc?AttachID=2704> (дата обращения: 10.10.2009).
 9. Рыбаков Ф. Ф. Промышленность Северо-Запада России: основные тенденции и перспективы развития // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2004. Вып. 2.
 10. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.03.2004 № 431 (ред. от 02.09.2009) «О Концепции реформирования городского хозяйства Санкт-Петербурга на 2004–2010 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 28.08.2004. № 5.
 11. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2005. № 837 (ред. от 26.05.2009) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 29.09.2005. № 9.
 12. URL: www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm (дата обращения: 22.09.2009).
 13. URL: www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105b.htm (дата обращения: 22.09.2009).
 14. Akitoby B., Hemming R. G. Schwartz Public Investment and Public-Private Partnerships IMF. March 21, 2007.
 15. Проект Федерального закона Российской Федерации «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций». URL: http://www.fcsm.ru/document.asp?ob_no=209962& (дата обращения: 20.10.2009).

Статья поступила в редакцию 21 января 2010 г.