

→ возникающих за счет повышения доступности инфраструктуры. Кроме того, был создан механизм расчетов с инвесторами из средств дорожных фондов. После чего эту модель как юридическую конструкцию решено было сделать допустимой для всех других видов инфраструктурных проектов. Одновременно появились изменения в части механизма финансирования долгосрочных проектов. Они заключаются в том, что власти начали формулировать требования негосударственным пенсионным фондам до 50% всех новых размещаемых у них средств направлять на развитие экономики, в том числе в инфраструктурные и производственные проекты. Кроме того, Центральный банк в очень ограниченном объеме в рамках режима проектного финансирования согласился рефинансировать вложения коммерческих банков в инфраструктурные проекты. То есть фактически возникает механизм денежной эмиссии под долгосрочные проекты. Правда, насколько масштабными и оправданными с макроэкономической точки зрения окажутся эти вливания, пока не ясно — все-таки соображения финансовой стабильности являются для ЦБ приоритетными и денежная эмиссия не всегда ей способствует. Кроме того, с июля прошлого года действуют изменения в законодательстве о ценных бумагах, которые позволили создавать специальные финансовые общества и общества проектного финансирования. Эти общества могут приобретать права требования оплаты услуг в адрес непосредственных исполнителей проекта. Становится возможным заложить в финансовую схему будущие доходы от обслуживания потребителя, для того чтобы те, кто финансирует проект, получили контроль над денежными потоками. То есть общества проектного финансирования получают денежный поток от потребителя, из этих средств обслуживают долг, а уже потом отдают деньги заемщику. Сейчас уже есть с десяток специальных обществ проектного финансирования.

И, наконец, изменение, которое участники рынка часто называют самым важным. С мая при подготовке концессионных соглашений появилась возможность так называемой частной инициативы. Ранее инициировать инфраструктурные проекты, определять условия конкурсов для инвесторов могли только власти — поскольку именно власть в итоге определяет, какие инфраструктурные проекты нужны, она же их и финансирует. Сейчас у инвесторов появляется возможность самим готовить проекты, инициировать их, после чего либо проводится конкурс по выбору инвестора, либо концессия размещается у единственного исполнителя. Хотя, очевидно, и раньше заинтересованные инвесторы могли пробивать свои проекты в рамках неких неофициальных договоренностей с властями.

Отметим, что режим частной инициативы также важен тем, что устраняет ряд бюрократических преград. Дело в том, что когда чиновники занимаются финансированием проекта в рамках простой государственной закупки, процедура жестко регламентирована: расходы на базовое обоснование, потом — на проектирование, потом — на строительство и т. п. Лично чиновник чем-то рискует, по большому счету только если вскрыются факты коррупции или воровства.

Если же речь идет о работе в рамках механизмов ГЧП, с концессией, то процедура иная. Сначала нужно заказать обоснование того, зачем нужен проект, почему его возможно реализовать с учетом привлечения инвестиций, определиться с параметрами, которым должен удовлетворять инвестор, которым должен удовлетворять проект, чтобы инвесторы могли привлечь долговое финансирование, сформировать механизмы реализации, приемлемое юридическое обеспечение... Словом, это довольно сложный процесс. Потом еще нужно потратить деньги на разработку конкурсной документации, объявить конкурс.

И поэтому у чиновников всегда существует вопрос: а если никто не придет на конкурс, кто будет отвечать за потраченные бюджетные средства? И для них это действительно риск: эксперты говорят, что в рамках действующей

СЕЙЧАС МЫ ИМЕЕМ ТРИ ФОРМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ: ЗА СЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, В РАМКАХ КОРПОРАТИВНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОГРАММ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ И В РАМКАХ МЕХАНИЗМОВ ГЧП. КОНКУРИРУЮТ ОНИ ЗА ОДНИ И ТЕ ЖЕ ДЕНЬГИ



МЕТОДОЛОГИЯ

ПРАВИЛА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

АЛЕКСАНДР ШОХИН, президент Российского союза промышленников и предпринимателей, полагает, что «осуществление эффективной государственной политики в сфере инфраструктурных проектов возможно только при активном взаимодействии всех уровней власти, госкомпаний и частного бизнеса».



АЛЕКСАНДР ШОХИН

На сегодняшний день в условиях возросшей геополитической напряженности и на фоне санкций в отношении целых секторов российской промышленности и экономики выходит на качественно новый уровень актуальность целого ряда задач.

Во-первых, это формирование проектов, которые будут способствовать качественному развитию экономики региона и отдельных отраслей. Основные вопросы — кто будет являться пользователем инфраструктуры, каким образом будет осуществляться возврат инвестиций в инфраструктуру, какие эффекты даст проект.

Во-вторых, это выстраивание механизмов финансирования и поиск частных источников финансирования проектов, в том числе проектов региональной инфраструктуры.

В-третьих, четкое распределение рисков между государственным и частным партнером. Определение этих параметров в качестве понятных правил игры для бизнеса и государства позволит совместить интересы частного и государственного партнеров в рамках единого проекта и достичь целей каждого из них.

Записал ПЕТР РУШАЙЛО

го законодательства не понятно, как обосновать расходование бюджетных средств, если конкурс не состоялся.

Режим же частной инициативы предполагает, что ответственность за расходы по подготовке проекта несет инвестор. При этом можно предусмотреть компенсацию этих затрат за счет победителя конкурса. Коммерческие риски в этом случае, разумеется, остаются, но бюрократические риски для чиновников снимаются.

Также отметим, что летом был принят отдельный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве», который регламентирует механизмы привлечения частных инвесторов в реализацию инфраструктурных проектов. Почти для всех видов объектов (кроме тепловых сетей и систем водоснабжения) предусмотрены иные помимо концессионных формы договоров, что должно сделать систему более гибкой.

СУРОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

Впрочем, бюрократические риски не главное препятствие для развития системы проектного финансирования в инфраструктурных областях. Самая большая проблема — непрозрачность механизмов расчета с инвесторами с учетом суммарного экономического эффекта от реализации проектов. Наиболее сложная задача — в мобилизации бюджетных ресурсов для финансирования той доли проекта, которая не окупается для частного сектора. Проблема здесь в том, что окупаемость для государства такого рода проектов возникает косвенным путем — через получение в будущем дополнительных налогов вследствие роста производительности экономики и роста добавленной стоимости, которая облагается налогами. Но российская налоговая система устроена пока таким образом, что не всегда позволяет извлечь эти эффекты там, где они появляются.

Например, большая часть эффектов от развития городской инфраструктуры возникает в виде прироста цен на недвижимость и прироста заработной платы и эти эффекты

действительно велики и носят устойчивый характер. Например, есть расчеты по Подмосковию: ускорение транспортного сообщения в два раза, до средневропейского уровня, приводит к повышению среднего уровня зарплат в регионе примерно на 30%. А рост цен на недвижимость может составить до 100% в силу того, что это индикатор производительности капитала, всех основных фондов. Если недвижимость дорогая, то это значит, что экономика в состоянии использовать эти фонды более эффективно, с большей отдачей.

Но как раз именно в этом отечественная налоговая система сильнее всего и сбивает: до сих пор эффективная система налогообложения недвижимости в пользу региональных и местных бюджетов на основе рыночной оценки ее стоимости в России не сформирована. Поэтому значительная часть этих эффектов фактически присваивается частным сектором и не доходит до тех бюджетов, которые должны быть драйверами развития инфраструктуры.

Понятно, что введение рыночной переоценки недвижимости в целях налогообложения — вопрос политический: едва ли такая инициатива может встретить поддержку как у населения, так и у бизнеса. Но также не понятно, за счет каких тогда средств создавать инфраструктуру, которая будет для населения увеличивать стоимость жилья, а для бизнеса — стоимость всех активов, производительность и рентабельность капитала.

Примерно того же плана проблемы и при инвестировании в ЖКХ: все упирается в сильно политизированный вопрос регулирования коммунальных тарифов. Например, реализация режима альтернативной котельной, который, по словам экспертов, является важным двигателем модернизации и повышения энергоэффективности всей коммунальной инфраструктуры, буксует именно по этой причине. Более того, даже если бы этот вопрос мог быть урегулирован законодательно, бизнес-инвестор далеко не всегда уверен, что власти могут держать ситуацию под контролем и обеспечить неукоснительное соблюдение

этих законодательных норм. И не всегда в силах местных и федеральных властей обеспечить в такой ситуации соблюдение заранее согласованных обязательств по тарифам. И инвесторы хорошо понимают эти риски.

Еще одна проблема: региональные бюджеты не занимают гибким формированием своего долга с выделением компонента развития и отделением выплат по данной части долга от текущих затрат. А именно такой подход позволял бы закрепить условия возврата расходов, связанных с потреблением муниципальных обязательств, долговых обязательств под прирост поступлений по определенным видам налогов.

В России такого рода подходы пока не практикуются. В результате получается следующее. Региональный или муниципальный бюджет обременен неким совокупным долгом. Часть этого долга возникла по причине опережающего финансирования текущих расходов, связанных с потреблением, например зарплат бюджетников в рамках президентских указов последних четырех лет. Эта часть не имеет отношения к долгосрочному развитию и не ведет к экономическому росту. Но долги, связанные с созданием инфраструктуры, конкурируют с этим видом долга. И вид долга, направленный на текущее потребление, фактически вытесняет долги на инфраструктуру, потому что у них одни и те же источники погашения. Практически идет дискриминация производительных инвестиций. Между тем Минфин России в принципе позволяет привязывать налоговые источники к определенному типу обязательств: если, допустим, прирост налогообложения недвижимости зарезервирован под инвестиционные долговые обязательства бюджета. Однако на практике этого не происходит. Что, разумеется, приводит к увеличению рисков для инвесторов и, как следствие, к удорожанию подобных проектов для бюджетов разных уровней.

ДЕНЬ ВЫБОРА

Набор проблем в области привлечения частных инвесторов в развитие инфраструктуры достаточно обширен. И по крайней мере внешне выглядит внушительнее списка достижений.

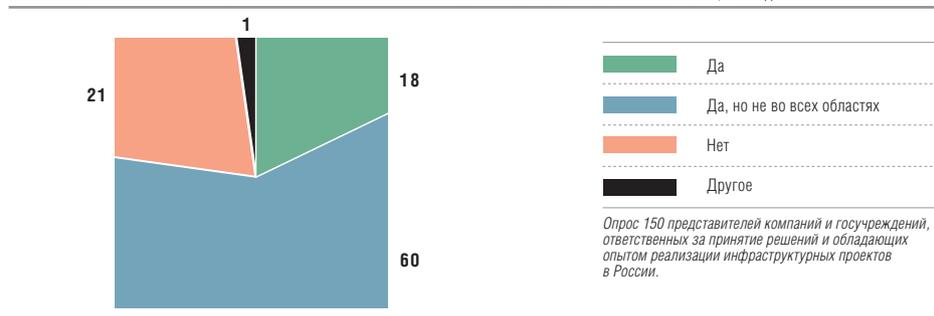
Но главная проблема, как представляется, лежит вовсе не в плоскости регламентации взаимоотношений в рамках соглашений государственно-частного партнерства или концессионных соглашений. А в поиске общей логики.

Действительно, если речь идет о создании точек экономического роста за счет реализации инфраструктурных проектов, именно эти соображения — соображения эффективности — должны быть поставлены во главу угла. Пока такой стратегии в явном виде не прослеживается — речь скорее о точечном развитии законодательства и соответствующей практики.

Фактически сейчас мы имеем три формы финансирования инфраструктуры: за счет только бюджетных средств, в рамках корпоративных инвестиционных программ естественных монополий и в рамках механизмов ГЧП. Однако конкурируют они за одни и те же деньги — средства бюджета и внебюджетных фондов. Понятно, что в большинстве случаев частный инвестор в конечном итоге получает компенсацию также от государства.

Очевидно, что если во главу угла ставятся интересы экономического роста, идеально, чтобы эта конкуренция шла в рамках единого поля и правила игры для всех были одинаковыми. А это значит, что данные правила должны быть разработаны и внедрены, введены четкие критерии отбора проектов, финансируемых с участием государства. Иными словами, конкурировать должны проекты, а не формы финансирования. Понятно, что все это требует достаточно больших усилий по реформированию системы принятия решений. Но также понятно, что без нормальной рыночной системы принятия решений крайне трудно добиться экономического эффекта. Опыт подобных глобальных реформ есть — в конце концов, не так давно в России не существовало даже более или менее нормальной системы размещения госзаказа на конкурентной основе. Но внедрились — и ничего, все живы. ■

ПОНЯТНА ЛИ ВАМ СТРАТЕГИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РФ? ИСТОЧНИК: ЕУ, 2014 ГОД.



СОГЛАСНЫ ЛИ ВЫ С ТЕМ, ЧТО ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ ДАДУТ МОЩНЫЙ ИМПУЛЬС РАЗВИТИЮ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ? (% ОТ ЧИСЛА ОПРОШЕННЫХ) ИСТОЧНИК: ЕУ, 2014 ГОД.

