

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово первого заместителя Председателя Государственной Думы Российской Федерации О. В. Морозова.....	4
Вступительное слово первого заместителя Председателя Комитета Совета Федерации по бюджету В. А. Петрова.....	11
Вступительное слово первого заместителя Председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по образованию И. С. Карабасова.....	15
Вступительное слово первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по образованию В. Б. Шубы	18
Правительственная телеграмма Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по науке и наукоемким технологиям, академика РАН и РАМН Н. А. Черешнева	22
<i>Журавлева Г. П.</i> Модернизация экономики и российское ноу-хау как приоритетные направления государственной политики.....	23
<i>Самойлов Е. А.</i> Налоговое стимулирование инновационного развития экономики России	26
<i>Чайковская Л. А.</i> Налоговая политика и ее роль в формировании доходов бюджета.....	32
<i>Слепов В. А.</i> Оценка федерального бюджета на 2011–2013 гг.	37
<i>Чалова А. Ю.</i> Государственные целевые программы как инструмент планирования и финансирования расходов федерального бюджета	44
<i>Петрикова Е. М.</i> Возможности бюджетов по привлечению финансирования для инвестиционных проектов.....	48
<i>Гретченко А. И.</i> Анализ проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.» (межбюджетные трансферты)	59
<i>Филиппов Д. И.</i> Система прогноза макроэкономических показателей России	65
<i>Антипов В. И.</i> Моделирование бюджетного процесса.....	79
<i>Грибков М. А.</i> О необходимости антикоррупционной экспертизы проекта федерального бюджета на 2011–2013 гг.	92
<i>Орлов А. В.</i> Инфляция – ключевой показатель международной и российской безопасности. О макроэкономических показателях в федеральном бюджете 2011–2013 гг.....	94
<i>Воложанин К. В.</i> Проблемы финансирования российской науки (федеральный бюджет 2011–2013 гг.).....	96

*Канд. экон. наук Е. М. Петрикова
(РЭУ им. Г. В. Плеханова)*

ВОЗМОЖНОСТИ БЮДЖЕТОВ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Снижение под воздействием мирового финансового кризиса доходов федерального бюджета, необходимость соблюдения объективно обусловленных ограничений размера расходов бюджета, а также поиск источников финансирования для обеспечения сбалансированности бюджетной системы страны – все это привело к сокращению капитальных расходов бюджета, предназначенных для финансирования инвестиционных проектов.

До мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. органы государственной власти при расходовании бюджетных средств основной акцент инвестиционной политики стали переносить с феде-

ральных и региональных целевых программ на новые инвестиционные проекты федерального масштаба. В это время получили свое развитие такие общегосударственные проекты, как комплексное развитие Нижнего Приангарья, Южной Якутии, Урала промышленного – Урала Полярного, промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области, строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино, строительство инфраструктуры для нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области и др.¹

Данные инвестиционные проекты реализуются на основе механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), подразумевающего государственные контракты, арендные отношения, лизинг, государственно-частное предприятие, соглашения о разделе продукции (СРП), совместные венчурные компании, концессионные соглашения и т. д. Основными институтами, осуществляющими финансирование крупных инвестиционных проектов, являются государственные институты развития (Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны, госкорпорации «Внешэкономбанк», «Роснано», Фонд содействия реформированию ЖКХ и др.²), а также крупные частные инвесторы и фонды.

Необходимость привлечения частного сектора и передачи в его руки финансирования, проектирования, строительства и управления элементами инфраструктуры стало важнейшей моделью для преодоления инфраструктурного разрыва, возникающего между потребностями инфраструктуры и имеющимися у правительства страны ресурсами. Наиболее подходящей формой взаимодействия, согласно мировому опыту, является ГЧП. Центральным моментом в проектах ГЧП – разграничение рисков и сферы финансовой ответственности каждой из сторон.

До кризиса традиционная схема освоения бюджетных средств при реализации инвестиционных проектов на условиях государственного и частного софинансирования строилась на завышении стоимости финансирования этапа строительства и занижении расходов бюджета на этапе эксплуатации проекта (рис. 1). Поскольку масштабных (как федеральных, так и региональных) хорошо структурированных

¹ Более подробно о проектах Инвестиционного фонда РФ см.: Петрикова Е. М., Тернавский А. А. Инвестиционный Фонд Российской Федерации: теория, методология, практика // Финансы и кредит. – 2007. – № 33 (273).

² Более подробно об институтах развития см.: Петрикова Е. М. Институты развития как факторы экономического роста // Финансы и кредит. – 2008. – № 36 (324).

проектов с высокой степенью проработки до кризиса было мало (большая часть реализуемых проектов была разработана еще в советскую эпоху), то львиную долю обязательств и рисков в проектах ГЧП приходилось брать на себя и выполнять государству. Предполагалось, что бюджетный эффект от повышения эффективности и развития производства товаров и услуг за счет реализации общегосударственных инфраструктурных и промышленных проектов должны будут окупить затраты бюджета на его реализацию. Подразумевалась косвенная отдача от вложенных средств – крупные инвестиционные проекты позволят создавать в будущем новые рабочие места, стимулировать рост налоговых платежей в бюджет всех уровней бюджетной системы и наращивать темпы экономического роста в стране.



Рис. 1. Сравнение подходов в реализации инвестиционных проектов, финансируемых из бюджета

Вместе с тем мировой финансово-экономический кризис 2008 г. и дефицит бюджетов разных уровней лишний раз доказал, что попытка решить инфраструктурную проблему только за счет государственных средств закончится либо слишком медленным строительством объектов инфраструктуры, что будет тормозить экономический рост, либо раздуванием государственных расходов, которое чревато подрывом макроэкономической стабильности. Кризис потребовал поиска новых форм взаимодействия государственного и частного секторов экономики для эффективной реализации совместных инвестиционных проектов, при которых государство в условиях бюджетного дефицита могло бы снизить свои расходы или перенести их в будущее.

Частный бизнес в свою очередь после мирового финансово-экономического кризиса начинает отказываться от реализации новых инвестиционных проектов на основе ГЧП, у бизнеса возникают проблемы с финансированием уже запущенных проектов, усложняют си-

туацию сокращение бюджетных возможностей федерального и регионального уровней.

Осложнил ситуацию по разграничению рисков и интересов частного и государственного секторов экономики при реализации инвестиционных проектов сложившийся в результате кризиса разрыв интересов между секторами. Данный разрыв обострился также в связи с тем, что первым привлекательным активом в посткризисный период, особенно для частного бизнеса, стал долг (рис. 2), в то время как государство все еще было ориентировано на проекты с чистого листа (green field projects) или проекты с заброшенными промышленными объектами (brown-field project), разработанными в предыдущий период времени.



Рис. 2. Инструменты инвестиционной политики государства и частного бизнеса после кризиса

Таким образом, после мирового финансово-экономического кризиса исполнительные органы государственной власти впервые стали задумываться о том не как освоить бюджетные деньги на реализацию проектов ГЧП для устранения инфраструктурных ограничений, а как оптимизировать расходы бюджета, повысив эффективность бюджетных затрат. Произошло смещение акцента на частного инвестора. Теперь бюджетный эффект от повышения эффективности и развития производства товаров и услуг за счет реализации инфраструктурного

проекта должен будет окупить затраты инвестора на его реализацию. Это может дать значительный эффект по экономии бюджетных средств за счет конкуренции среди частных инвесторов, а также за счет оптимального распределения финансирования и рисков на этапе строительства и эксплуатации проекта.

Мировой опыт доказывает, что разрешение данной дилеммы лежит в плоскости совершенствования институтов, которые должны позволить снизить расходы на строительство, перенеся часть их на этап эксплуатации (заменить дорогие капитальные работы в период строительства последующим текущим ремонтом в период эксплуатации), а также в более активном использовании инструментов государственно-частного партнерства.

В Великобритании также происходит пересмотр модели финансирования инфраструктурных проектов. Отказываясь от модели прямого бюджетного финансирования, чтобы не превращать проекты в государственные закупки, органы власти Великобритании предполагают через вновь созданный инфраструктурный банк (Infrastructure UK) финансировать проекты, за которые в конечном счете будут расплачиваться в рассрочку местные бюджеты и потребители.

В Австралии активно используется схема финансового лидерства (Financier-led model), в рамках которой ведущую роль в управлении специально созданной под проект управляющей компании Special Purpose Vehicle (SPV), играют инвестиционные банки. Банк отвечает за процесс участия в тендере, может предоставлять кредит SPV, а также отвечает за мониторинг исполнения условий контракта (рис. 3).



Рис. 3. Схема привлечения SPV в контрактах ГЧП

Банк является связующим звеном: он заключает контракты со сторонами, ответственными за строительство, ремонт и обслуживание, для создания консорциума. Банку принадлежат почти все акции SPV, он принимает решение об условиях, на которых будут работать другие участники, отвечает за андеррайтинг выпусков ценных бумаг и за другие элементы контракта. Очевидно, что активное участие финансового посредника в проекте обеспечивает более оперативное и эффективное распределение финансовых потоков и облегчает финансирование. Благодаря сосредоточению всего процесса под единым началом, становится возможным снижение транзакционных издержек.

По нашему мнению, новыми формами активизации ГЧП как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, способствующими повышению эффективности бюджетных затрат при финансировании инвестиционных проектов могут быть контракты жизненного цикла; выпуск инфраструктурных облигаций; государственные гарантии; инвестиционные соглашения по целевым программам и др.

Рассмотрим каждый из них в отдельности. Схема контрактов жизненного цикла (рис. 4) становится особенно актуальной в условиях бюджетного дефицита.



Рис. 4. Схема реализации контрактов жизненного цикла

Напомним, контракты жизненного цикла (life cycle contracts – LCC) подразумевают, что одна сторона – исполнитель инфраструктурного проекта за свой счет и с использованием собственных материалов возводит инфраструктурный объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока (жизненного цикла), осуществляя ре-

монт, уход и обслуживание, а другая сторона – государство или муниципальное образование – оплачивает за счет бюджета соответствующего уровня услуги по предоставлению объекта в пользование (например, предоставление в общее пользование бесплатных автодорог, предоставление административного здания для размещения государственных органов власти или органов местного самоуправления, их учреждений), либо публичные услуги, оказываемые с помощью такого объекта (обучение в школе, вузе; лечение в медицинском учреждении).

Очевидны преимущества данной формы финансирования:

- исполнитель заинтересован в быстром строительстве: чем раньше он закончит строительство объекта, тем быстрее начнет получать деньги;

- исполнитель стремится оптимизировать соотношение цена/качество: если он будет строить плохо, ему придется больше тратить на ремонт;

- сняв с исполнителя давление строительных норм и правил, государственный заказчик стимулирует внедрение им новых технологий, снижающих стоимость строительства и/или увеличивающих долговечность объекта;

- правильное формулирование условий контракта жизненного цикла позволяет проводить плановые мероприятия по содержанию объекта максимально безболезненно для пользователей (например, ремонтировать школы летом, а дороги – по ночам; для этого надо просто штрафовать исполнителей за отсутствие доступа к объекту в установленное время).

Инфраструктурные облигации – следующий наиболее оптимальный способ финансирования инвестиционных проектов в условиях дефицита бюджета. В рамках данной формы финансирования именно кредиторы в первую очередь оценивают риски, связанные с определенным инфраструктурным проектом, так как выплаты по облигациям осуществляются за счет поступлений от эксплуатации объекта инфраструктуры (рис. 5). Потенциал применения инфраструктурных облигаций основан на расширении возможных финансово-экономических и организационно-правовых моделей структурирования инфраструктурных проектов как на федеральном, так и на региональном (а в перспективе на муниципальном) уровнях. Цель размещения инфраструктурных облигаций – привлечение финансирования на реализацию проектов инфраструктурного развития. Эмиссионный доход, по-

лученный при размещении облигаций, должен быть направлен на финансирование реализации указанных проектов.

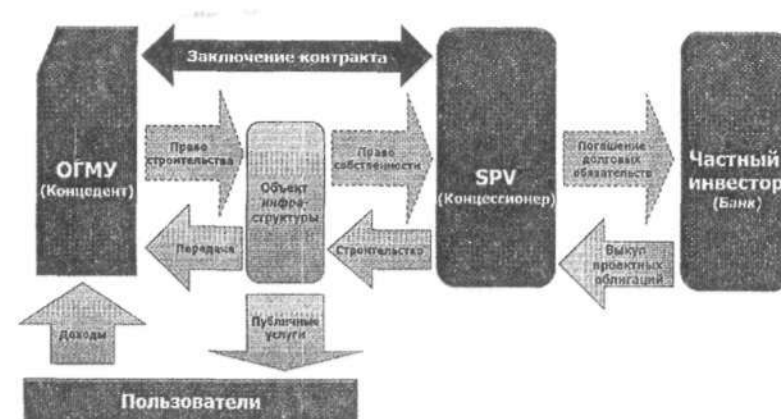


Рис. 5. Схема реализации инфраструктурных облигаций

Для того чтобы инфраструктурные облигации стали универсальным инструментом, применяемым при реализации проектов в различных отраслях, с различным объемом финансирования и при различном распределении прав собственности на создаваемый инфраструктурный объект, нормативно-правовая база, регулирующая инфраструктурные облигации, должна будет предусматривать возможность выпуска облигаций с максимально гибкими условиями выпуска и обращения с тем, чтобы в зону возможного применения данных облигаций попадали не только мегапроекты федерального уровня, но и проекты субъектов РФ и муниципалитетов, проекты (ОГМУ), предусматривающие не только строительство объектов инфраструктуры, непосредственно после постройки передаваемых государству, но и проекты, реализуемые многочисленными квазиконцессионными способами (LCC-контракты, сервисные контракты и т. п.).

Разделение рисков между частным бизнесом и государством, как правило, создает эффект рычага, который в свою очередь позволяет привлекать долговое финансирование с финансовых рынков. Все действующие соглашения о концессиях в значительной степени были профинансированы из средств Инвестиционного фонда РФ, которые на текущий момент практически исчерпаны. Оптимальным вариантом в данном случае становится стимулирование привлечения частных

инвесторов к участию в проектах. В начале 2010 г. сделаны первые шаги (Постановление Правительства от 05 марта 2010 г. № 128) по предоставлению госгарантий по корпоративным облигациям, выпускаемым для привлечения средств на финансирование ряда концессионных проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства (строительство нового выхода на московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М1 «Беларусь» (Москва – Минск), строительство в Санкт-Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр», строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км). По нашему мнению, данный федеральный опыт следует распространить на бюджеты регионального и местного значения.

В заключение следует отметить, что механизм совместного управления проектом составляет основу организации единого информационного пространства проекта. Таким механизмом является инвестиционное соглашение, заключаемое между частными инвесторами и субъектами РФ при совместной реализации инвестиционных проектов, финансирование которых осуществляется в рамках региональных целевых программ. Как известно, система государственных закупок содержит случаи необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур.



Рис. 6. Стандартная схема заключения инвестиционного соглашения

Именно поэтому, по нашему мнению, использование стандартных конкурсных процедур не обеспечивает совместную реализацию инвестиционных проектов: Федеральный закон № 94-ФЗ предусматривает только процедуру освоения бюджетных средств, где частный

сектор оказывается лишь в роли подрядчика, а не полноценного партнера по инвестиционному соглашению. Инвестиционное соглашение может стать одним из эффективных механизмов совместного управления инвестициями, если будут разработаны и внедрены порядок привлечения частных инвестиций, включающих систему конкурсного отбора проектов, а также повышение юридического статуса (в качестве составного элемента региональной целевой программы) инвестиционного соглашения.

Заслушав и обсудив выступления, участники круглого стола предложили ряд рекомендаций:

1. Расширение расходной части Федерального бюджета с приоритетной ориентацией на модернизацию экономики и одновременный переход на программно-целевой метод повышения эффективности дополнительных бюджетных расходов.

2. Модернизация системы прогнозных и оценочных бюджетных параметров путем перехода на макроэкономические индикаторы, характеризующие эффективность российской экономики.

3. Доминирование целей развития и повышения эффективности бюджетных расходов должно подкрепляться соответствующей технологией планирования бюджета, увязанной с действующим бюджетным законодательством. В основу разработки проекта необходимо закладывать законодательно установленные нормативы, определяющие уровень бюджетных расходов по соответствующим направлениям и программам с учетом большей детализации видов расходов и конечных результатов их финансирования, не допуская размывания бюджетных средств между программами и снижения прозрачности планирования и осуществления расходов. Необходимо модернизация системы прогнозных и оценочных бюджетных параметров путем перехода на макроэкономические индикаторы, характеризующие эффективность российской экономики.

4. Необходимо усилить в государственных программах расходов приоритетность расходов на науку и стимулирование НТП, а также на образование и национальную безопасность, составляющие основу устойчивости будущего развития. Эти программы должны включать наряду с бюджетными ассигнованиями, направляемыми на НИОКР, создание объектов инфраструктуры, инвестиционные проекты, финансируемые за счет привлеченных источников, включая институты развития.

5. Социальные расходы должны соответствовать научно обоснованным и единым для всей территории страны нормативам финанси-

рования социальных гарантий, рассчитанным на душу населения, с учетом сложившейся экономической и демографической ситуации и иметь для своей реализации стабильные источники финансирования. В этой связи следует возобновить накопление средств в специальных суверенных фондах для обеспечения роста благосостояния населения, выходящего на пенсию.

6. Для совершенствования налогового законодательства в целях стимулирования инноваций необходимо построить такую систему льгот и преференций, которая бы охватывала все возможные направления стимулирования, все стадии инновационного процесса и всех его участников, а также осуществлялась всесторонне – на федеральном уровне (по федеральным налогам и сборам), на уровне субъектов Российской Федерации (по региональным налогам) и муниципальных образований (по местным налогам). В законодательстве должно быть закреплено понятие «инновационная деятельность» и уточнено определение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР). Это крайне важно, в противном случае льготами будут пользоваться те, кто не имеет на это права.

7. Проект госпрограммы как основной формы финансирования расходов федерального бюджета должен сопровождаться обоснованием причин отбора конкретных предлагаемых программ и проектов. План финансирования госпрограмм на ряд лет должен отражать то воздействие, которое предлагаемые программы, будут оказывать на уровень расходов и источники финансирования. Новые госпрограммы должны начинаться только тогда, когда конечные результаты идущих программ достигнуты в полном объеме. Решение о продолжении финансирования действующих госпрограмм должно основываться на системе оценки приоритетов программ и их экономической и социальной отдаче в соответствии с приоритетами общезакономерной политики на текущий финансовый год и макроэкономическими условиями.

8. Принципиально важным является формирование системы обратных связей в процессе бюджетирования, позволяющей выявлять неэффективные решения и адекватно реагировать на изменение спроса со стороны потребителей государственных услуг. Предлагается использовать опыт США, где специально для оценки программ был разработан Рейтинговый инструмент оценки (The Program Assessment Rating Tool – PART), который с 2003 г. распространен по всей территории страны.

9. В условиях бюджетного дефицита следует распространять альтернативные формы проектного финансирования инвестиционных проектов, финансируемые из бюджета как контракты жизненного цикла, выпуск инфраструктурных облигаций, региональные концессии, инвестиционные соглашения по региональным целевым программам, сервисные контракты и т. д.

10. Следует принять дополнительные меры, направленные на развитие налоговой базы регионов. Целесообразно предоставить право субъектам Российской Федерации регулировать ставки налога на доходы физических лиц в пределах, установленных законодательством. Для укрепления собственной доходной базы бюджетов субъектов Федерации следует ускорить принятие главы Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующей налогообложение недвижимости. В настоящее время налоги на недвижимость (на имущество организаций и физических лиц, земельный налог) составляют незначительную долю (6,7 %) в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что существенно ниже, чем в странах с развитой экономикой. Необходимо обеспечить качественное отражение объектов налоговой базы во всех видах учета (в реестрах, кадастрах и т. п.), что будет способствовать улучшению администрирования этих налогов.

11. Необходимо повысить роль и значение межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный инвестиционный характер и направляемых на формирование структурных сдвигов в региональной экономике, а также повышение их налогового потенциала.