

## ЭНДОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ

© 2016 Панова Татьяна Владимировна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

E-mail: planetaart@gmail.com

Предпринята попытка систематизации внутренних эндогенных факторов, способных стимулировать привлечение инвестиций в воспроизводственный процесс за счет использования механизма государственно-частного партнерства.

*Ключевые слова:* инвестиции, государство, государственно-частное партнерство, налоги, право.

В развитых странах одна из причин роста числа проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) - отсутствие бюджетных ограничений и доступность долгосрочных кредитов по низким процентным ставкам. В России дефицит консолидированного бюджета и высоки ставки по кредитам, соответственно, доступность инвестиций ограничена, хотя заинтересованность государства в привлечении частных инвестиций для инфраструктурных проектов возрастает. Стимулирование привлечения инвестиций возможно за счет расширения таможенных и налоговых льгот и различных преференций при строительстве и эксплуатации инфраструктурных проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства.

Кризисное состояние российской экономики, дефицит бюджета, инфляция и необходимость поддерживать финансирование социальных программ привели к сокращению инвестиционной программы страны. Объем российских инвестиций в основной капитал сокращается третий год подряд, в 2015 г. по сравнению с 2014 г. спад составил 8,4 %.

Как свидетельствуют данные доклада о мировых инвестициях, подготовленного Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), “в прошлом году общий объем прямых иностранных инвестиций в мире вырос на 36 % и составил 1,7 трлн долл. При этом в странах с переходной экономикой поток сократился на 54 % из-за геополитических конфликтов и падения цен на сырье. Наибольшее сокращение потоков инвестиций было отмечено в России - на 92 %”<sup>1</sup>. То есть

становится ясно, что в ближайшей перспективе на зарубежные инвестиции России рассчитывать не придется и необходима максимальная мобилизация внутренних источников с использованием механизма государственно-частного партнерства. Таким образом, внешние (экзогенные) источники привлечения инвестиций в массе попали под санкции, и непонятно, когда они могут быть сняты. На первый план выходит мобилизация внутренних (эндогенных) источников привлечения инвестиций в воспроизводственный процесс.

В системе эндогенных факторов можно выделить несколько блоков, связанных с различными аспектами поиска и привлечения частных инвестиций для обеспечения экономического роста. Все они взаимосвязаны, и максимальный эффект может быть достигнут при системном использовании эндогенных факторов.

Прежде всего требуется усилить роль государства в следующих направлениях: формирование правового поля и исполнение принятых законов; системная борьба с коррупцией; действие механизма реальной конкуренции, что сможет подтолкнуть модернизацию производства на инновационной основе.

Необходимо усилить правовое поле государственно-частного партнерства. Следует отметить, что первый федеральный закон о государственно-частном партнерстве прямого действия появился в России только в 2016 г. Оценивая в целом положительное значение появившегося Федерального закона “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации” (далее - ФЗ-224), отметим, что для его запуска необходимы подзаконные акты. Дело в том, что в ФЗ-224 не прописана система рисков, не ясны размеры компенсаций частным партнерам при расторжении проекта по вине государства, следовало бы обозначить и систему штрафных санкций.

Принципиальным дополнением в подзаконных актах должно стать разъяснение об условиях участия иностранных инвесторов в проектах государственно-частного партнерства. В Законе прямое участие иностранных инвесторов в проектах государственно-частного партнерства исключается. Иностранные инвесторы могут косвенно участвовать в соглашениях о партнерских отношениях и только в рамках консорциума с отечественными организациями (или создаваемыми ими российскими юридическими лицами). Это не только противоречит мировой практике, но и лишает проект возможностей новейших технологий.

В принятом ФЗ-224 в перечень объектов соглашений о государственно-частном партнерстве не попали такие объекты ЖКХ, как водоснабжение и теплоснабжение. Более того, в Законе исключены из числа частных партнеров хозяйственные общества и товарищества, находящиеся под контролем Российской Федерации, что противоречит положению Гражданского кодекса. В Законе имеются и другие проблемные постановки, в частности, касающиеся нарушения конституционных прав муниципалитетов.

Важная роль государства проявляется в обеспечении системного подхода при разработке проекта. Так, при реализации проекта государственно-частного партнерства в случае его провала частный инвестор теряет свой капитал и может разориться (условно: нет спроса на продукцию или некачественная стройка, требующая кардинальной переделки, и т.п.). Государство при такой ситуации теряет свою долю в дивидендах и свой престиж (невыполнение, к примеру, социальных обязательств). Чтобы избежать форс-мажорных обстоятельств при выборе проекта и проведении госзакупок, необходимо использовать метод “целостного мышления”, т.е., помимо первичных затрат, учитывать стоимость услуг, эксплуатационные расходы по содержанию объектов, что позволяет минимизировать затраты, особое внимание должно быть уделено организационным затратам. Затраты на организацию госу-

дарственно-частного партнерства достигают 5-10 % от “капитальных затрат для больших проектов”<sup>2</sup>.

Исключительно важна роль государства в обеспечении проектов государственно-частного партнерства финансовыми ресурсами. Речь идет о гарантии выделения бюджетных средств для участия в крупных инфраструктурных проектах, но главное - это выполнение взятых обязательств. Как показали исследования, проведенные в Институте экономики Российской академии наук по анализу выполнения бюджетами всех уровней своих обязательств по инвестированию создания инфраструктуры для Особых экономических зон, наблюдается постоянное недофинансирование средств из бюджета и, соответственно, невыполнение резидентами взятых обязательств по финансированию своих инвестиционных проектов.

Для снижения рисков и стабилизации финансовой устойчивости партнеров целесообразно создание целевого фонда для поддержки проектов государственно-частного партнерства. Участие в таком фонде наряду с государством и бизнесом могли бы принять различные финансовые организации типа паевых инвестиционных фондов, страховых фондов и др. Учитывая опыт Фонда развития промышленности, который кредитует бизнес под 5 % годовых на 5 лет, следует отметить, что такую же ставку может себе позволить и Фонд кредитования проектов государственно-частного партнерства.

В Южной Корее финансирование проектов государственно-частного партнерства, осуществляющихся за счет заемных средств, поддерживает фонд гарантированного кредитования инфраструктуры. Он финансируется правительством и осуществляет также гарантированные выплаты и банковские займы. Речь идет о гарантии минимального дохода, размер которого не превышает лимит 200 млн долл.<sup>3</sup>

Важным эндогенным фактором стимулирующего характера, способствующим привлечению частного капитала в развитие инфраструктуры ГЧП и разработки современных технологий, выступает система налоговых преференций.

Сложившаяся в России налоговая система в определенной мере стимулирует привлечение инвесторов, но она характеризуется большим количеством обременений, касающихся почти всех налогов. Так, по налогу на прибыль льготы пре-

доставляются для технико-внедренческих зон только в том случае, если ведение технико-внедренческой деятельности оговорено в соглашении и только в пределах зоны, что приводит к удорожанию продукции, входящей в кластер, часть производства которого расположена вне зоны.

Обременение, касающееся налога на имущество, связано с тем, что созданное в результате деятельности резидента имущество не может использоваться для другой деятельности вне зоны. Такая деятельность подпадает под общее налогообложение.

Нет четкости и с льготами по транспортному налогу. Региональные власти такие льготы предоставляют, а Налоговый кодекс такие льготы не предусматривает. Это приводит к тому, что суммы налоговых и таможенных льгот существенно ниже сумм, которые заплатили резиденты российских Особых экономических зон (ОЭЗ) всех типов. Так, по данным Счетной палаты, с 2006 г. по январь 2016 г. Особые экономические зоны России перечислили в бюджеты всех уровней 40,0 млрд руб. налоговых и таможенных платежей. Одновременно за счет льгот, предоставленных федеральными, региональными и муниципальными властями сэкономлено 22,6 млрд руб. налоговых и таможенных платежей<sup>4</sup>. Льготы составили 56,5 % общей суммы реальных платежей. Учитывая напряжение с инвестициями для формирования инфраструктуры и необходимость привлечения частных и иностранных инвестиций, следует сумму превышения налоговых и таможенных платежей над суммой предоставляемых льгот концентрировать в целевом фонде, используя его поддержки проектов государственно-частного партнерства.

Учитывая недостающую стимулирующую функцию налоговых льгот, правительство расширило полномочия регионов по предоставлению инвесторам льгот по налогу на прибыль. Как известно, в соответствии с Налоговым кодексом для резидентов ОЭЗ действует общепринятая схема распределения прибыли: 18 % - в региональный бюджет и 2 % - в федеральный бюджет. По вновь принятому положению, если инвестиции компании в развитие региона составят «от 50 до 500 млн руб., а производимая продукция принесет доход, то местные власти могут снизить компании налог на прибыль с 18 % до 10 %. При этом ставка 2 %, идущая в федеральный бюджет, обнуляется»<sup>5</sup>.

Снижение налога на прибыль - важный фактор стимулирования привлечения инвесторов при учете решения инфраструктурных проблем, рисков и др., но опять вводятся обременения. Ведь для того, чтобы производимая инвесторами продукция принесла доход, следует учесть массу факторов, связанных с ее реализацией, и зачастую это не прямая функция инвестора. Необходимо учитывать имеющийся мировой опыт и, в частности, Китая. Доля китайских зон технико-экономического развития в ВВП достигла 5 %, в привлечении иностранных инвестиций - 18 %, в экспорте - 10,1 %<sup>6</sup>. К общим основам налоговой политики Китая, направленной на привлечение частных инвестиций в индустриальное развитие, относились существенные льготы по всем видам налогов, включая подоходный. Платежи по налогам привязаны к получению прибыли. Первые несколько лет налоги не начисляются, затем несколько лет взимается 50 % обычной налоговой ставки. При этом, если инвестор вкладывает свыше 5 млн долл., он освобождается от подоходного налога, так же как и иностранный инвестор, который предоставляет свою технологию. Стимулирование привлечения инвестиций дало возможность китайским особым зонам создать условия для привлечения не только инвестиций, но и технологий, что позволило им стать инструментом технологической модернизации страны.

Вследствие отсутствия ответственности регионов по инвестированию создания ОЭЗ обязательства региональных бюджетов перед ними оказались невыполненными на 41,7 %, а это более 45 млрд руб. Следует отметить, что и федеральный бюджет не выдерживает своих обязательств по финансированию ОЭЗ. Так, в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 2010 г. № 357 «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.» на все ОЭЗ в 2011 г. было выделено 15,7 млрд руб., в 2012 г. и 2013 г. инвестиции составили по 6 млрд руб.<sup>7</sup>

Существенным эндогенным фактором при реализации проектов государственно-частного партнерства выступает уровень подготовки кадров. Это проявляется:

- в недооценке роли и недопонимании механизма действия ГЧП региональным и муниципальным управленческими звеньями;
- в недостатке профессионально подготовленных менеджеров и консультантов, способных охватить весь процесс, связанный с подготовкой и

реализацией проектов государственно-частного партнерства. Вообще, без фундаментального решения вопроса подготовки кадров широкое использование механизма ГЧП будет затруднено. России необходим специализированный институт, ибо в настоящее время нет ни одной отрасли и сферы, где бы ни были востребованы специалисты по государственно-частному партнерству.

Проведенное сотрудниками ИЭ РАН анкетирование резидентов ТВЗ показало, что при наличии льгот по налогу на прибыль только 38,9 % резидентов воспользовались ими, по налогу на имущество - 40 %, по транспортному налогу - 14,9 %, льготами по земельному налогу и арендной плате воспользовались, соответственно, 17 и 19 % резидентов. Связано это не только с большим количеством обременений по налогам, но и с недостатком квалифицированных кадров, владеющих спецификой налогообложения в сфере государственно-частного партнерства<sup>8</sup>.

Наряду с использованием механизма государственно-частного партнерства для привлечения инвестиций в России развиваются и другие варианты поддержки промышленности и развития территорий. Так, подписан в 2016 г. первый специальный инвестиционный контракт<sup>9</sup> (СПИК), базирующийся на Федеральном законе «О промышленной политике в РФ» (2014 г.). Этот закон, как известно, гарантирует стабильность в отношении изменений в проектах и в налоговой нагрузке. Причем, по мнению авторов, «предмет специального инвестиционного контракта гораздо шире, чем в случаях с соглашениями о государственно-частном партнерстве. Теперь власти могут предоставить инвестору любые преференции из числа предусмотренных законодательством, но не предоставляют имущество или деньги. Инвестор в свою очередь может принять на себя любые обязательства социально-экономического характера, что является дополнительным аргументом для получения льгот как из федераль-

ного бюджета, так и регионального»<sup>10</sup>. При этом инвесторы попадают под обременения, их вклад - не менее 750 млн руб. собственных средств в сочетании с созданием высокопроизводительных рабочих мест и производством высокотехнологической экспортно-ориентированной продукции. Опыт использования специальных инвестиционных контрактов в Китае, Венгрии и других странах говорит об эффективности СПИК.

<sup>1</sup> Российская газета. Экономика. 2016. 16 июня. С. 6.

<sup>2</sup> Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство: основные принципы финансирования. Москва, 2015. С. 56.

<sup>3</sup> Там же. С. 85-86.

<sup>4</sup> URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3008286>.

<sup>5</sup> Российская газета. 2016. 30 июня.

<sup>6</sup> Цяньшэн П., Ким В. Опыт китайских зон технико-экономического развития. Санкт-Петербург, 2006. С. 3.

<sup>7</sup> С 2006-го по 2016 г. на создание 33 особых экономических зон потрачено 186 млрд руб., из которых 122 млрд руб. - это средства федерального бюджета (66,1 %). Общая сумма неиспользованных средств АО ОЭЗ составила 24 млрд руб. (URL: <https://regnum.ru/news/economy/2154327.html>).

<sup>8</sup> Привлечение частного капитала в производственный процесс: возможности и условия (научный доклад) / кол. авт. Москва, 2013. С. 41.

<sup>9</sup> Первый специальный инвестиционный контракт был подписан в июне 2016 г. на Петербургском международном экономическом форуме с немецкой компанией Слаас, производящей сельхозтехнику в Краснодарском крае, дополнительно вкладывающей в развитие производства 750 млн руб. По данным Минпромторга России, свыше 200 участников форума выразили желание подключиться к созданию специальных инвестиционных контрактов. Время покажет, насколько федеральные и региональные власти способны предоставить инвесторам любые преференции из числа предусмотренных законодательством.

<sup>10</sup> Лебедев О. Создан уникальный механизм развития отечественной экономики. Российская газета. 2016. 11 июля.

Поступила в редакцию 12.07.2016 г.