

Доклад подготовлен Институтом региональной политики в рамках проекта «Инвестиционные возможности в России: инструменты регионального и федерального уровней». Проект реализуется совместно с Аналитическим центром «Эксперт» и агентством «Lobbynet-GR» при поддержке Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства регионального развития РФ, Российского союза промышленников и предпринимателей.

Институт региональной политики благодарит за сотрудничество в работе над докладом:

К.Ю. Ратникова, партнера московского офиса компании
С'M'S Cameron McKenna.

Е.В. Салогубову, консультанта московского офиса компании
С'M'S Cameron McKenna.

О.В. Федосееву, директора Департамента по взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления СУАЛ—холдинга.

В докладе использованы авторские материалы:

д.э.н. **А.А. Арбатова**, заместителя председателя Совета по изучению производительных сил РАН и Министерства экономического развития и торговли РФ;

д.э.н. **В.Г. Варнавского**, главного научного сотрудника Института мировой экономики и международных отношений РАН;

И.А. Глинкина, заместителя директора Аналитического центра «Эксперт».

В. М. Зарипова, руководителя аналитической службы юридической компании «Пепеляев, Гольцблат и партнеры»;

М. Смита, генерального директора компании «West Bridge Consulting»;

к.э.н. **А.И. Шмарова**, генерального директора Аналитического центра «Эксперт».

Оглавление

Введение.....	5
I. Россия в мировом инвестиционном пространстве..	6
Привлечение инвестиций в России.....	7
Иностранные инвестиции.....	7
Внутренние инвестиции.....	13
Отток капитала из России.....	16
Инвестиционный климат в России: тенденции и факторы... 17	
Россия в оценках мировых рейтинговых агентств.....	18
Динамика инвестиционной привлекательности России.....	20
Динамика российского фондового рынка.....	21
Россия в оценках иностранных инвесторов.....	22
II. Государственная инвестиционная политика как фактор усиления инвестиционной привлекательности.....	35
Мировой опыт поддержки инвесторов.....	35
Формирование федеральной инвестиционной политики в России.....	43
III. Современные инструменты реализации поддержки инвесторов на федеральном уровне.....	48
Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП).....	48
Практика федеральной поддержки наукоградов.....	55
Федеральный фонд регионального развития.....	57
Налоговые льготы инвесторам.....	59
Концессионные соглашения.....	62
Соглашения о разделе продукции.....	65
Технологические парки.....	68
Особые экономические зоны.....	72
Инвестиционный фонд Российской Федерации.....	77
Венчурный фонд Российской Федерации.....	80
Федеральное агентство поддержки экспорта.....	83
Заключение.....	87

Введение

Очевидно, что комплексное исследование государственной и инвестиционной политики в современной России чрезвычайно актуально. Сегодня, когда стратегическим вектором развития российской экономики является инновационно-инвестиционное направление, стоит четко сформулировать, каким образом можно достичь поставленных целей. Концептуальным решением этих задач должна стать система государственной поддержки инвесторов.

Формирование системной государственной инвестиционной политики предполагает оценку текущей ситуации в сфере инвестиций и инноваций, выявление положительных и отрицательных сторон происходящих процессов, определение ключевых задач, которые нужно решать государству. Экономически развитые страны уже много лет идут по пути, аналогичному тому, который выбрала для себя Россия. Однако простое копирование зарубежного опыта вряд ли способно привести к реализации поставленных целей. Мировая практика должна стать ориентиром для инвестиционной политики, проводимой в России, а ее конкретное содержание – сформировано с учетом российской специфики.

Нельзя не отметить, что в последнее время на федеральном уровне предпринимаются активные меры для институционального закрепления и практической апробации новых инструментов поддержки инвесторов. Это, безусловно, позитивная тенденция. Однако существующая на сегодняшний день инвестиционная политика федерального центра содержит ряд существенных противоречий, требующих разрешения.

Целью данного доклада является рассмотрение современной российской системы инструментов поддержки инвесторов, которая осуществляется на федеральном уровне, в контексте исследования динамики привлечения инвестиций в экономику, показателей общего инвестиционного климата страны, возможностей использования зарубежного опыта для увеличения притока инвестиций. При этом особый акцент делается на выявлении положительных тенденций, перспектив, существующих и потенциальных рисков как осуществления инвестиционной политики в целом, так и применения каждого конкретного инвестиционного инструмента.

I. Россия в мировом инвестиционном пространстве

В последние несколько лет наблюдается устойчивая тенденция, которая свидетельствует об интеграции России в мировой инвестиционный процесс. Инвестиционная привлекательность российской экономики постепенно возрастает, активизируется процесс внутреннего инвестирования, российский бизнес осуществляет экспансию на зарубежные рынки.

Однако объективный производственный и инновационный потенциал России существенно превышает объемы инвестиций, которые вкладываются в его развитие. Реализации потенциальных экономических возможностей существенно препятствует комплекс рисков, которые снижают общую инвестиционную привлекательность российской экономики как для внешних, так и для внутренних инвесторов.

Привлечение инвестиций в России

Иностранные инвестиции

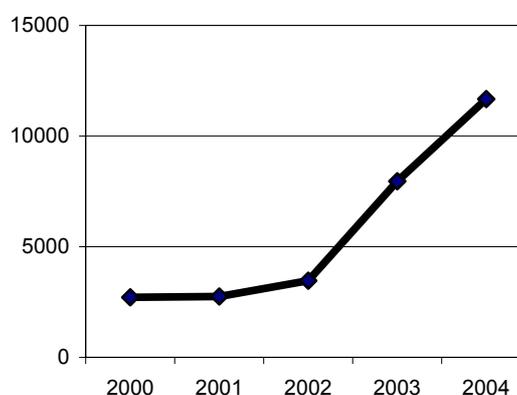
Приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в 2004 г. в мире достиг 648 млрд долл.¹, что на 2% выше показателя предыдущего года. Показатель объема прямых иностранных инвестиций значительно уменьшился с 2001 по 2003 г. В этот период приток ПИИ сократился практически в 2 раза, в 2004 г. он составлял только 46% от показателя 2000 г. В региональном отношении наибольшее сокращение пришлось на развитые страны, приток прямых иностранных инвестиций в которые уменьшился в абсолютном выражении в 3 раза. Доля экономик развитых стран как объекта инвестирования сократилась с 2000 по 2004 гг. с 81,2 до 58,6%. При этом доля развивающихся стран, а также стран Юго-Восточной Европы² и СНГ увеличилась в абсолютном и относительном выражении. В 2000 г. на эти страны приходилось 262,2 млрд долл. инвестиций, что соответствовало 18,7% общемирового притока ПИИ, в 2004 г. приток прямых иностранных инвестиций увели-

чился незначительно, до 268,1 млрд долл., что на фоне общего падения инвестиционной активности составило 41,4%. Наибольший рост по показателям притока иностранных инвестиций продемонстрировали некоторые страны Юго-Восточной Европы и СНГ, на которые в 2004 г. пришлось около 35 млрд долл. прямых иностранных инвестиций. По сравнению с 2000 г. приток ПИИ здесь увеличился в абсолютном выражении в 3,8 раза, а в относительном – в 9 раз (с 0,6 до 5,4%).

В 2004 г. Россия занимала 14-е место в мире по объему привлечения прямых иностранных инвестиций (13-е – если считать Гонконг частью Китая). Приток прямых иностранных инвестиций в Российскую Федерацию стабильно увеличивался с 2000 по 2004 г. и в конце периода составил 11,7 млрд долл. По сравнению с началом периода инвестиции увеличились в 4,3 раза (Рисунок 1). В относительном выражении доля России выросла в 9 раз, с 0,2 до 1,8%. Наиболее значительный рост пришелся на 2003 г., когда инвестиции по сравнению с предыдущим годом увеличились в 2,3 раза. В то же время доля России внутри стран региона увеличилась незначительно. В 2000 г. на нее приходилось 29% от общего притока прямых иностранных инвестиций в страны Юго-Восточной Европы и СНГ, а в 2004 г. – только 33%. Это свидетельствует о том, что темпы прироста ПИИ в российскую экономику практически не превышают средние по региону.

Рисунок 1.

Объем привлечения ПИИ, млн долл.



Источник: UNCTAD Handbook of statistics 2005

Как известно, уже в течение некоторого времени Россию вместе с Китаем, Индией и Брази-

¹ Все данные взяты из World Economic Outlook 2006 (www.unctad.org).

² Статистические органы ООН к странам Юго-Восточной Европы относят Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Македонию, Румынию, Сербию и Черногорию.

лией объединяют в неформальную группу стран **БРИК**, названную так по первым буквам их названий. По прогнозам аналитиков компании Goldman Sachs, эта группа стран к 2040 г. должна обогнать страны «Большой семерки» по экономическому потенциалу. В 2000 г. на страны БРИК³ приходилось 10% от общемирового притока прямых иностранных инвестиций. В 2004 г. на эти страны приходилось уже более 20% мирового притока ПИИ. При этом, в отличие от Китая и Бразилии, приток инвестиций в которые сократился в период с 2000 по 2004 г., приток ПИИ в Россию вырос в 4,3 раза. Если в начале периода на Россию приходилось только 2% притока инвестиций в эти страны, то в конце – практически 9%. Российская Федерация продолжает занимать третье место в этой группе стран по объему привлечения прямых иностранных инвестиций, но значительно увеличила свой отрыв от занимающей последнюю позицию Индии (Рисунок 2).

Рисунок 2.

Прямые иностранные инвестиции в странах БРИК



³ Китай мы рассматриваем вместе с Гонконгом, который в 1997 г. вошел в состав страны с сохранением особых экономических условий.

По сумме накопленных прямых иностранных инвестиций в 2004 г. Россия занимала место в конце второй десятки стран. В конце года сумма накопленных ПИИ превысила 98 млрд долл. С 2000 г. эта величина выросла в три раза в абсолютном исчислении и практически в два раза в относительном – с 0,6 до 1,1%. В общем объеме накопленных инвестиций, приходящихся на страны Юго-Восточной Европы и СНГ, доля России выросла незначительно, с 46 до 49%. В целом, доля этого региона в мире увеличилась с 1,2 до 2,2%, причем около половины этого прироста было обеспечено накоплением прямых иностранных инвестиций в экономике России. Однако среди стран Юго-Восточной Европы и СНГ Россия занимает лидирующее положение по объему и темпам прироста накопленных прямых иностранных инвестиций.

Несмотря на снижение объемов прямых инвестиций в экономику развитых стран, доля развивающихся стран в общем объеме накопленных инвестиций сократилась. Во многом это связано с тем, что прямые иностранные инвестиции в экономику развивающихся стран в большинстве случаев в абсолютном выражении несопоставимы с объемами инвестиций в развитые страны. Даже страны БРИК сократили свою долю в мировом объеме накопленных иностранных инвестиций. Если в 2000 г. на эти страны приходилось около 14% накопленных в мире ПИИ, то в 2004 г. эта величина уменьшилась до 11%. На фоне других стран в этой группе Россия показала наиболее высокие темпы накопления иностранных инвестиций в экономике. В то же время Российская Федерация сохраняет третье место по объему накопленных иностранных инвестиций, опережая только Индию.

Экспертами ООН рассчитываются несколько индексов, ранжирующих страны в зависимости от того, как они привлекают прямые иностранные инвестиции и каковы их потенциальные возможности в этом отношении. Не отражая всех детерминантов размещения ПИИ, эти расчеты тем не менее описывают положение и динамику страны в мировом инвестиционном пространстве.

Индекс реальной динамики ввоза ПИИ (FDI Performance index)⁴ ранжирует страны в зависимости от получаемых ими инвестиций с учетом масштабов экономики и рассчитывается как соотношение доли страны в общем мировом объеме ПИИ и ее доли в глобальном ВВП. Если показатель выше единицы, это говорит о том, что объем инвестиций, привлекаемых страной, превышает масштабы ее экономики, если ниже – не достигает их. Индекс, таким образом, отражает влияние на прямые иностранные инвестиции других факторов, нежели емкость рынка. Эти факторы весьма разнообразны и включают, в частности, условия ведения бизнеса в стране, политическую и экономическую стабильность, наличие природных ресурсов, инфраструктуры, технологий, квалификацию работников, возможность участия в приватизации и эффективное привлечение прямых иностранных инвестиций. Следует отметить, что данный индекс является достаточно нестабильным, особенно для стран с небольшим ВВП, так как крупные сделки по слиянию и поглощению или инвестиционные проекты способны значительно изменить ранг страны в международном рейтинге.

Анализ рейтинга стран по индексу реальной динамики ввоза инвестиций в среднесрочном периоде показывает, что положение Российской Федерации в этом рейтинге стран в период с 2000 по 2004 г. значительно улучшилось. В 2000 г. значение индекса было немного меньше единицы, при этом Россия занимала 104-е место среди стран. В 2004 г. Российская Федерация поднялась на 16 позиций вверх по рейтингу и занимала 88-е место, обогнав такие развитые европейские страны, как Германия и Швеция. Кроме того, значение индекса значительно превысило единицу. В целом, это может свидетельствовать об увеличении инвестиционной привлекательности российской экономики на фоне экономической стагнации в Европе. Наибольшее улучшение позиций пришлось на 2003–2004 гг., когда в рейтинге Россия поднялась с 97-го на 88-е место. Такое значительное улучшение позиций Российской Федерации произошло за счет резкого увеличения инве-

стиций в топливную промышленность, черную металлургию и торговлю.

Кроме индекса реальной динамики ввоза прямых иностранных инвестиций экспертами ООН рассчитывается **индекс потенциала ввоза ПИИ (FDI Potential)**⁵, который охватывает ряд факторов (помимо емкости рынка), способных повлиять на привлекательность страны для иностранных инвесторов. Основным преимуществом данного индекса является то, что он основывается на ряде переменных, которые можно высчитать количественно на базе существующих данных. Поэтому при расчете данного показателя не учитывается влияние социальных, политических, институциональных и управленческих факторов, которые хоть и оказывают воздействие на ПИИ, не могут быть адекватно сопоставлены между разными странами. С этим связан и основной недостаток этого показателя: он не учитывает различные экономические аспекты (налоговые стимулы для инвесторов, квалификацию и количество рабочей силы, качество инфраструктуры), способные оказать значительное влияние на приток прямых иностранных инвестиций.

Позиции России в рейтинге стран по индексу потенциала ввоза ПИИ за рассматриваемый период также значительно улучшились. Россия всегда занимала места в третьей десятке стран по этому показателю, но в 2000 г. опустилась до 39-го места. С момента максимального падения России в рейтинге начался процесс ее непрерывного подъема в рейтинге. По сравнению с 2000 г. Россия отыграла 12 позиций и в 2004 г. занимала 27-е место по индексу потенциала ввоза ПИИ, опередив все страны Юго-Восточной Европы и СНГ.

Однако в матрице, распределяющей страны по индексу реальной динамики и потенциала ввоза прямых иностранных инвестиций, Россия

⁴ Доклад о мировых инвестициях. 2003. (www.unctad.org).

⁵ Для расчета используются следующие переменные: реальный рост ВВП, ВВП на душу населения, число мобильных телефонов, доля экспорта в ВВП, коммерческое использование энергии на душу населения, затраты в ВВП на НИОКР, доля студентов вузов в населении, доля в мировом экспорте природных ресурсов и комплектующих для электроники и автомобилей, а также услуг, сводный страновой рейтинг по политическому риску, кроме того, используется доля ввезенных ПИИ в мировом объеме.

занимает место в группе «ниже потенциала». Это свидетельствует о том, что у страны есть перспективы улучшения инвестиционного потенциала, но необходимы серьезные структурные реформы в направлении увеличения инвестиционной привлекательности России для иностранного капитала.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2004 г. объем прямых иностранных инвестиций, привлеченных в российскую экономику, составил 9,4 млрд долл.⁶ По сравнению с 2000 г. иностранные инвестиции выросли более чем в два раза. Несмотря на общий рост прямых иностранных инвестиций за рассматриваемый период, в 2002 г. отмечалось падение объемов ПИИ в экономику России по абсолютным показателям.

Страновая принадлежность прямых иностранных инвестиций в России отличается достаточно высокой степенью концентрации (Рисунок 3). Так, в 2000 г. на десять стран — лидеров по инвестированию в российскую экономику приходилось 84,2% от общего объема ПИИ, в 2004 г. эта доля выросла до 86,8%.

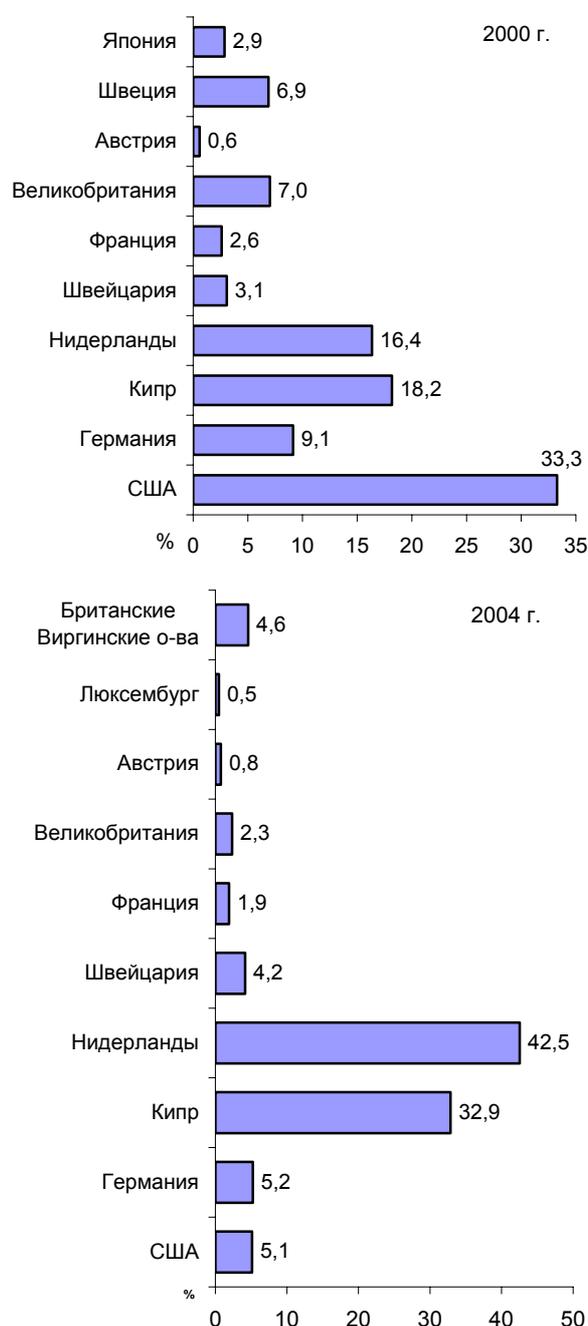
С 2000 по 2002 г. лидером по объему прямых иностранных инвестиций в Россию были США. При этом их доля непрерывно снижалась с 28 до 15%, а в 2004 г. на США приходилось только 4,4% объема привлеченных ПИИ. Германия, основной торговый партнер России в Европе, также входит в число лидеров по объему ПИИ в экономику России. Ее доля колебалась в разные годы от 4,4 до 10,2% от общего объема прямых иностранных инвестиций.

В анализируемом периоде наиболее сильно вырос приток прямых иностранных инвестиций из стран с благоприятным для иностранных инвесторов налоговым законодательством (т. е. «финансовых офшоров»). К таким странам можно отнести Люксембург, Великобританию, Кипр, Нидерланды, Швейцарию, Британские Виргинские острова. В 2000 г. ПИИ с Кипра, Нидерландов, Швейцарии и Великобритании составляли 38,1% от общего объема привлеченных прямых иностранных инвестиций. В 2002 г.

к этим странам добавились Британские Виргинские острова и Люксембург, а доля ПИИ, приходящихся на группу офшорных стран, выросла до 42,9%. В 2004 г. произошел резкий рост инвестиций из этих стран, что увеличило их долю в общем объеме прямых иностранных инвестиций до 71,4%. Среди этой группы стран крупнейшими инвесторами являются Кипр и Нидерланды — доля каждого из этих государств никогда не опускалась ниже 10%, а в 2004 г. достигла 28,5 и 36,9% соответственно.

Рисунок 3.

Страновая структура прямых иностранных инвестиций



Источник: Инвестиции в России. 2005 (Росстат).

⁶ Эти данные отличаются от данных статистических органов ООН, но в целом отражают реальную ситуацию.

В связи с тем что крупнейшими источниками прямых иностранных инвестиций в экономику России являются страны с благоприятным для инвесторов налоговым климатом, особую важность приобретает вопрос происхождения этих капиталов⁷. С 2001 г. Кипр и Британские Виргинские острова занимают второе и третье места по объему российских инвестиций за рубеж. В то же время объем средств, привлеченных из этих стран, не превышает объема российских инвестиций. Объем ВВП данных стран не позволяет осуществлять эти инвестиции, что может служить косвенным свидетельством реинвестирования российского капитала через офшоры. Нестабильность прав собственности в России и высокая налоговая нагрузка заставляют компании выводить собственные капиталы за рубеж. При этом только в 2003 г. объем иностранных инвестиций в Россию превысил объемы вывоза капитала за рубеж.

Прямые иностранные инвестиции являются одним из механизмов привлечения денег в российскую экономику. В 2004 г. Федеральная служба государственной статистики зарегистрировала общий приток иностранных инвестиций⁸ в размере 40,5 млрд долл., что практически в 4 раза превышает объем привлечения иностранного капитала в 2000 г. (10,9 млрд долл.). Основной тенденцией рассматриваемого периода стало изменение структуры привлекаемых средств. Если в 2000 г. на прямые инвестиции приходилось более 40% всех иностранных инвестиций, то в 2004 г. их доля сократилась практически в 2 раза, до 23,3%. При этом значительно выросла доля инвестиций, привлекаемых на воз-

⁷ Примером может служить крупнейшая российская алюминиевая компания «Русал», все активы которой официально принадлежат компании «Rusal Ltd», зарегистрированной на о. Джерси. Эта компания является основным центром прибыли всей корпорации, что приводит к тому, что часть капитальных вложений, осуществляемых холдингом, может формально быть иностранными инвестициями, несмотря на свое реальное российское происхождение.

⁸ Российская статистика разделяет все инвестиции на три группы: прямые, портфельные и прочие. К прочим иностранным инвестициям относятся торговые кредиты; кредиты, полученные от международных финансовых организаций; кредиты правительств иностранных государств под гарантии Правительства Российской Федерации; прочие кредиты.

вратной основе, — с 58,3 до 75,9%. В абсолютном выражении они выросли в пять раз: с 6,3 до 30,7 млрд долл. Доля портфельных инвестиций, достигнув своего максимума в 2001 г., вплоть до 2004 г. устойчиво снижалась в общем объеме иностранных инвестиций. По данным различных аналитических организаций, быстрый рост российского фондового рынка в 2005 г. был вызван притоком иностранных денег, что, наверное, изменило структуру привлечения инвестиций. Отсутствие достоверной статической информации, предоставляемой государственными органами, не позволяет нам с уверенностью говорить об этом.

Наиболее привлекательным для иностранных инвестиций сектором российского хозяйства продолжает оставаться промышленность. За период с 2000 по 2004 г. доля иностранных инвестиций, вложенных в предприятия этого сектора, увеличилась на 5,4% и достигла 48,5%. Второе место занимает сфера торговли и общественного питания, доля которой увеличилась с 17,8% в 2000 г. до 32,1% в 2004 г. Значительно ухудшилось положение транспорта. Иностранные инвестиции в него сократились не только в относительном выражении (с 9,3 до 1,6%), но и в абсолютном исчислении. Максимальное падение пришлось на период с 2000 по 2002 г., когда инвестиции сократились в 6 раз, с 1020 до 174 млн долл. В 2004 г. иностранные инвестиции в транспортную отрасль выросли до 643 млн долл. (Рисунок 4).

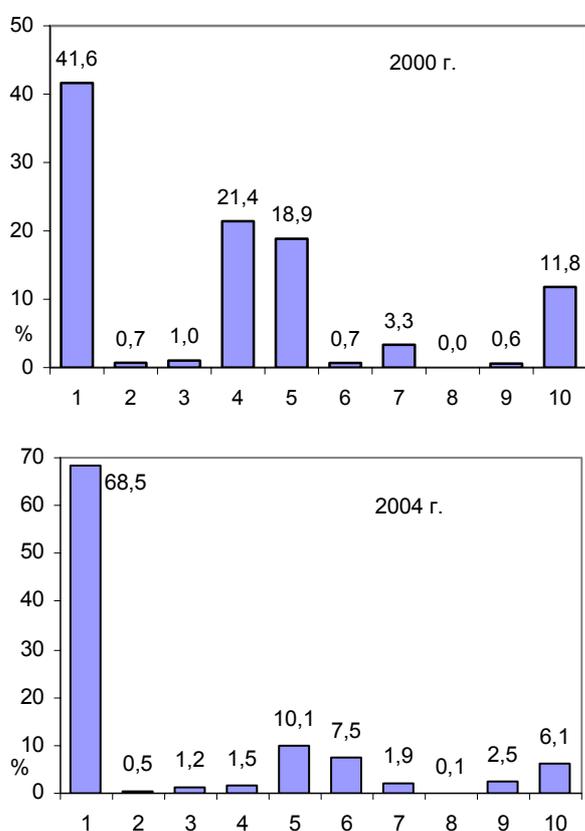
Внутри промышленности произошла переориентация потока иностранных инвестиций из пищевой промышленности в топливную. Если в 2000 г. на пищевую промышленность приходилось 16% всех иностранных инвестиций в российскую экономику, или 37% инвестиций в промышленность, то в 2004 г. ее доля сократилась до 2,4 и 5% соответственно. Напротив, с 2000 по 2004 г. произошло значительное увеличение потоков инвестиций в топливную промышленность. Ее доля увеличилась с 5,7 до 20,1% от всех инвестиций в экономику России. Внутри топливной промышленности основные потоки иностранных инвестиций были направлены в нефтедобывающую промышленность. В среднем на долю нефтедобычи приходилось

более 90% иностранных инвестиций в топливную промышленность. В 2004 г. нефтедобывающая промышленность привлекла 41,6% всех иностранных инвестиций в промышленность, или 19,9% общего объема инвестиций в Россию. Во многом это связано с началом различных совместных проектов по добыче нефти российскими и зарубежными компаниями.

Также следует отметить рост иностранных инвестиций в цветную металлургию. Ее доля выросла с 3,9 до 7,9% всех иностранных инвестиций, привлекаемых в Россию. Роль остальных отраслей промышленности и секторов народного хозяйства практически не изменилась.

Рисунок 4.

Отраслевая структура ПИИ



Список отраслей:

- 1 – промышленность;
- 2 – сельское хозяйство;
- 3 – строительство;
- 4 – транспорт;
- 5 – торговля и общественное питание;
- 6 – оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения;
- 7 – общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка;
- 8 – ЖКХ;
- 9 – финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение;
- 10 – прочие отрасли.

Анализ динамики распределения отраслей по привлечению прямых иностранных инвестиций показывает несколько иную картину. Доля промышленности в привлечении ПИИ увеличилась более чем в полтора раза, с 41,6 до 68,5%. Доля торговли и общественного питания сократилась практически в два раза, с 18,9% до 10,1%. Это может свидетельствовать о том, что началось развитие крупных иностранных торговых сетей на основе возвратных средств. Высокая доля ПИИ, относящихся к сектору торговли и общественного питания, во многом была связана с приходом на отечественный рынок крупных международных операторов торговых сетей.

Внутри промышленности сохранилась тенденция к переориентации инвестиций из пищевой промышленности в топливную. Отдельно следует отметить разные доли цветной и черной металлургии в общих и прямых иностранных инвестициях. Если в общем привлечении иностранных инвестиций на них приходится примерно по 7,5%, то доля черной металлургии в общем объеме ПИИ достигает 13%, а доля цветной – 1,1%. Если в цветной промышленности 96% иностранных инвестиций приходится на возвратный капитал, то в черной металлургии эта величина составляет около 60%.

По итогам анализа притока иностранных инвестиций в период с 2000 по 2004 г. можно отметить, что объем инвестиций, привлекаемых в российскую экономику, стал больше соответствовать ее потенциалу. Уменьшение политических рисков, стабилизация экономики, рост благосостояния населения значительно повысили инвестиционную привлекательность страны для иностранных инвесторов. Еще одним фактором увеличения показателей инвестиционных потоков стал возврат ранее выведенных за рубеж активов российских компаний, что также связано с позитивными экономическими, политическими и социальными изменениями в России.

В то же время следует отметить, что распределение инвестиций между секторами экономики страны и внутри них свидетельствует о том, что значительное влияние на приток иностранных инвестиций оказали внешние по от-

ношению к стране факторы. Основным из них стало значительное повышение цен на ресурсоемкие товары и полезные ископаемые. На топливную промышленность, черную и цветную металлургию, а также торговлю и общественное питание приходится 67,6% общего объема иностранных инвестиций в экономику России. Причем по сравнению с 2000 г. эта величина увеличилась более чем в два раза. При этом на долю более технологичных отраслей, таких как химическая и нефтехимическая промышленность, а также машиностроение и металлообработка, с 2000 по 2004 г. приходилось не более 6,5% общего объема иностранных инвестиций.

Анализ динамики и структуры притока иностранных инвестиций в российскую экономику позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, несмотря на позитивную тенденцию повышения уровня корреляции между инвестиционным потенциалом и показателями привлечения иностранных инвестиций, ни их объем, ни их структура пока не соответствуют инвестиционным возможностям России. Потребность российской экономики в инвестировании иностранного капитала по-прежнему велика. Но, видимо, в текущей ситуации сократить дисбаланс спроса и предложения способно проведение системной государственной инвестиционной политики, направленной на улучшение инвестиционного климата в целом.

Во-вторых, очевидна необходимость государственного вмешательства в изменение структуры распределения иностранных инвестиций. Явный перекос предпочтений инвесторов в пользу добывающей промышленности должен быть скорректирован в сторону повышения привлекательности высокотехнологичных перерабатывающих отраслей. Система мер по стимулированию инвестирования именно в эти сферы хозяйствования потенциально способна перенаправить в них существующие потоки иностранных инвестиций и стимулировать привлечение дополнительных инвестиций.

Внутренние инвестиции

Несмотря на достаточно быстрое наращивание инвестиций в последние годы, благодаря чему их размер превысил 130 млрд долл., Россия пока значительно отстает от мировых ли-

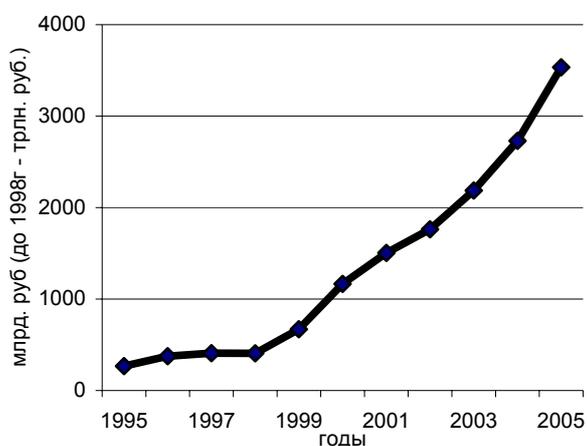
деров. Так, инвестиции в одну из самых сильных экономик, экономику США, превышают 2 трлн долл. ежегодно, Японию – чуть более 1 трлн долл. Бурно развивающийся Китай уже практически догнал своего ближайшего соседа – инвестиции в страну в прошедшем году превысили 980 млрд долл. На фоне развитых стран Европы положение России по внутреннему инвестированию также является отстающим – на сегодняшний день РФ по рассматриваемому показателю уступает, например, Германии и Великобритании в 2,5–3,5 раза.

Однако не столь впечатляющие позиции РФ в мире частично объяснимы непродолжительностью внутреннего инвестиционного процесса, который заметно активизировался всего несколько лет назад – в 1999–2000 гг. До этого времени размер внутренних инвестиций и их рост были незначительными в силу сложной экономической ситуации в России.

С 1999 г. изменилась и динамика инвестиций – прирост объема стал положительным, а с 2003 г. он стабильно превышает 10% (Рисунок 5). Улучшение душевых показателей связано как с увеличением инвестиций в экономику страны, так и с сокращением в последние 10 лет численности населения России. Однако по данному показателю (более 900 долл. в 2005 г.) РФ еще не догнала основные развитые страны, где он превышает 5000 долл. на душу населения, в то же время разрыв с Китаем, где население превышает 1,3 млрд человек, практически минимален.

Рисунок 5.

Инвестиции в основной капитал в РФ



Источник: Росстат: Регионы России-2005, Статистический Бюллетень №3, 2006

С 1990-х гг. трансформировалась и структура инвестиций по формам собственности. Ввиду отсутствия на территории страны большого числа иностранных активов, в 1990-е гг. основная часть вложений приходилась на российские предприятия: практически все последнее десятилетие XX века инвестиции в российскую собственность превышали 95%. С приходом зарубежных компаний структура инвестиций изменилась: на протяжении последних лет в российские активы вкладывается чуть более 80% общих средств (2005 г. – 82,7%), инвестиции в иностранные активы превысили 5%.

Среди инвестиций в российскую собственность также произошли изменения: преваляирование государственной и муниципальной собственности в первой половине 1990-х гг. сменилось первенством частной собственности. С 2001 г. вложения исключительно в частный сектор превысили 30% и в 2005 г. достигли 47,6%. Таким образом, частные российские активы на сегодняшний момент являются основным объектом инвестиционного процесса в России.

Распределение вложений по источникам финансирования можно назвать стабильным на протяжении последних десяти лет. Единственным характерным изменением является произошедшее в 2000 г. изменение соотношения собственных и привлеченных средств. До указанного момента собственные средства в общем объеме инвестиций превышали 50%, соответственно, привлеченные средства составляли более 40%. С 2000 г. соотношение собственных и привлеченных средств стало обратным: доля привлеченных превысила 50%. При этом доля бюджетных средств за прошедшее десятилетие практически не изменилась и находилась в интервале 17–22%. Состав же собственных средств, наоборот, трансформировался: с 2000 г. роль прибыли как источника финансирования инвестиций выросла по сравнению со второй половиной 1990-х гг.

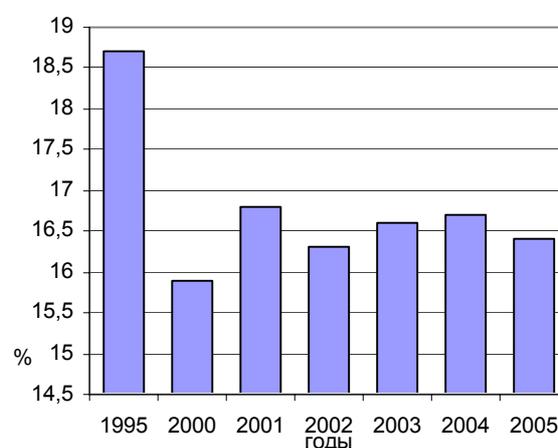
Структура инвестиций по видам основных фондов за последние пять-шесть лет характеризуется относительной стабильностью. Основными объектами вложения средств, на каждый из которых приходилось более 30% совокупных инвестиций, остаются здания, кроме жилых, и

сооружения, а также машины, оборудование и транспортные средства. В 2005 г. эти две сферы сконцентрировали более 83% всех инвестиций. Особенно показательна доля инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства. С 2000 г. данный показатель вырос с 36,6 до 40,9% в 2005 году. Таким образом, такой тип инвестиций вскоре может стать преобладающим, что в первую очередь вызвано объективными обстоятельствами: степень износа машин и оборудования предприятий превышает 50% при среднем их возрасте около 20 лет. Отсутствие или недостаточные вложения в оборудование, которыми характеризовалась Россия 1990-х гг., в дальнейшем могут привести к невозможности развития предприятий или их остановке.

На качественном уровне изменение характера инвестиционного процесса в России отражает доля инвестиций в ВВП (Рисунок 6). То, что данный показатель находится в интервале 25–30%, характеризует качественный рост при условии отсутствия «неэффективных» инвестиций в виде накачивания экономики государственными вложениями в «стратегические» отрасли. Доля инвестиций в валовом внутреннем продукте ниже указанного интервала может компенсироваться и способствовать экономическому росту благодаря финансированию инновационных, наукоемких секторов экономики (например, электротехнической, телекоммуникационной отрасли и микроэлектроники). Состояние же инвестиций в России пока не удовлетворяет ни одному из условий.

Рисунок 6.

Доля инвестиций в основной капитал в ВВП России



Источник: Росстат. Статистический Бюллетень №3, 2006

Еще чуть более 20 лет назад, в конце 80-х гг. XX века, инвестиции в ВВП страны составляли почти 35% благодаря государственному финансированию. В результате кризиса в первой половине 1990-х гг. доля инвестиций в ВВП сократилась практически вдвое. В силу изменения экономической ситуации в России рассматриваемый показатель на протяжении последних 6 лет стабильно стал превышать 16%, однако его отраслевую структуру пока нельзя назвать оптимальной.

По сравнению с развитыми странами по доле инвестиций в ВВП Российская Федерация находится, например, на одном уровне с США, а также Германией и Великобританией. Превышением двадцатипроцентного рубежа характеризуются из развитых стран Япония и Канада. Однако во всех указанных случаях небольшая доля инвестиций развитых государства в ВВП в определенной степени компенсируется эффективностью вложений – в инновационные и технологичные отрасли. Схожая в некоторой степени с российской отраслевой структура вложений характерна для Китая, однако их «неэффективность» сбалансирована количественно – в 2005 г. доля инвестиций в ВВП Китая, который превысил 2 трлн долл., составила более 40%. Таким образом, дальнейшее стимулирование инвестиционного процесса в РФ необходимо.

Главными российскими инвесторами на сегодняшний момент являются крупнейшие компании с основной специализацией в отраслях промышленности, зачастую экспортоориентированных, и государство, причем можно отметить, что значимость первых за последние годы несколько усилилась. В первой половине 1990-х гг. крупный частный бизнес по причине нехватки финансовых ресурсов практически не инвестировал в собственные активы, а лишь формировал свою структуру. Дальнейшее развитие российских бизнес-групп стало невозможным без активного инвестирования. К тому же накопленные финансовые ресурсы позволили осуществлять масштабные инвестиционные проекты как по модернизации и реконструкции уже существующих активов, так и по созданию новых предприятий. Сейчас к крупнейшим частным инвесторам, осуществляющим вложения во мно-

гих регионах России, можно отнести компании нефтяной, газовой промышленности, черной и цветной металлургии, такие как «Лукойл», «Норильский никель», «Русский алюминий», «СУАЛ», «Северсталь-групп», «Евразхолдинг», группа «НЛМК» и другие. В дальнейшем эти компании планируют только наращивать свои вложения в экономику страны.

Инвестиции государственного сектора можно разделить на две части: вложения госкорпораций и собственно бюджетное финансирование. В течение 1990-х гг. инвестиции естественных монополий были заметно более значимыми по сравнению с частным финансированием крупных компаний. На сегодняшний момент инвестиционная активность госкорпораций в наибольшей степени проявляется в отраслях их специализации – в электроэнергетике, нефтяной и газовой промышленности, а также транспорте. Таким образом, основными госкомпаниями, активно осуществляющими инвестирование, являются РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром», ОАО «АК «Транснефть», ОАО «НК «Роснефть»».

Бюджетное финансирование является одним из основных инструментов поддержки непривлекательных для компаний секторов российской экономики (как и во многих других странах мира). Именно благодаря бюджетным вложениям многие отрасли хозяйства, в том числе необходимые для нормального функционирования государства, «не исчезли». Как уже было указано выше, на протяжении последних десяти лет доля бюджетных средств в общем объеме финансирования оставалась практически неизменной, но данный тип вложений увеличивался в абсолютном выражении. В дальнейшем, благодаря новым федеральным инструментам инвестиционной политики, роль такого типа финансирования будет только возрастать, затрагивая в том числе и привлекательные для частного капитала сектора.

Отраслевая структура инвестирования в России за прошедшее десятилетие кардинально не изменилась: как и в середине 1990-х гг., в сегодняшний момент наиболее инвестиционно привлекательными отраслями являются промышленность, транспорт и жилищное хозяйство (Ри-

сунок. 7). В 1996 г. на данные сектора экономики в совокупности приходилось 68,6% от общего объема инвестирования, в 2004 г. – 68,5%. Доли каждого из остальных секторов экономики (сельское хозяйство, строительство, связь, торговля и общественное питание, здравоохранение и образование) в течение рассматриваемого периода так и не превысили 10%. Хотя можно отметить значительное увеличение инвестиций, особенно в последние годы, в сельское хозяйство (благодаря как частным, так и государственным вложениям), связь и торговлю.

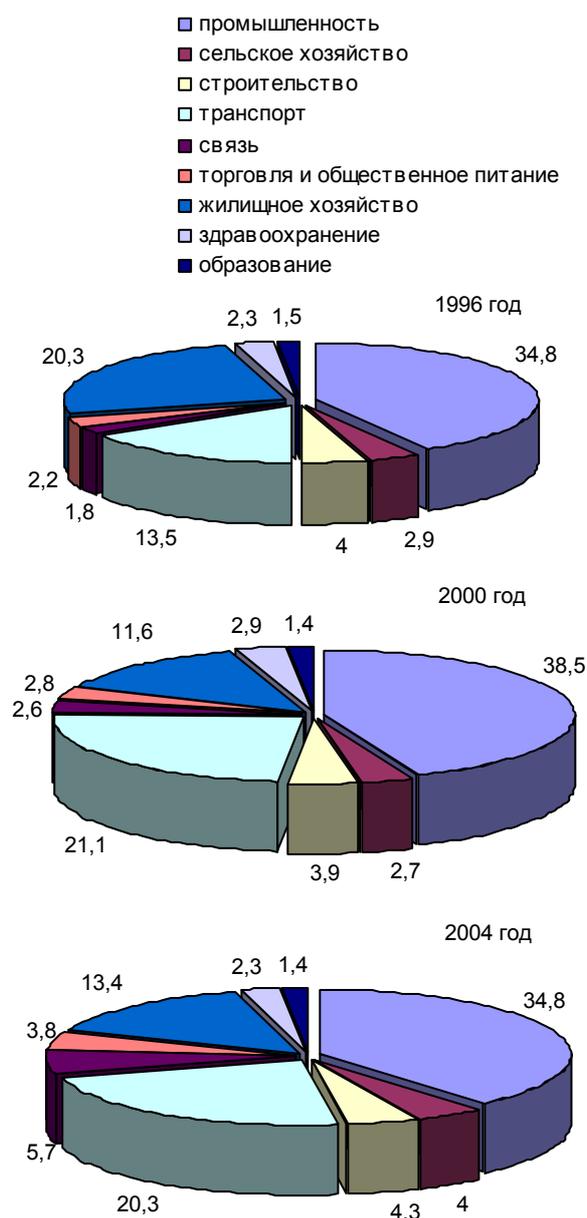
Российская промышленность являлась и до сих пор является основным объектом инвестирования. Ее роль была особенно велика в 2000–2001 гг. вследствие девальвации национальной валюты в 1998 г. Однако отраслевая структура инвестиций в промышленность за прошедший период несколько трансформировалась, причем не в «прогрессивную» сторону: доля инвестиций, направляемых в инновационные отрасли, до сих пор несопоставима с аналогичными показателями развитых стран.

В середине 1990-х гг. большая часть вложений направлялась в нефтедобывающую промышленность, электроэнергетику, машиностроение и металлообработку, пищевую промышленность и газовую отрасль (в большей степени благодаря государственной активности). В 2000–2001 гг. в пятерку лидирующих подотраслей входили все те же отрасли при одновременном увеличении доли всех отраслей (за исключением электроэнергетики). При этом роль частного сектора значительно возросла. На сегодняшний момент структура пятерки лидеров фактически сопоставима с серединой 1990-х гг. Характерным изменением можно только считать сокращение доли нефтедобывающей промышленности и увеличение доли газовой отрасли при увеличении абсолютных показателей финансирования. Это, в частности, вызвано приходом в газовую индустрию новых частных компаний и бурным развитием газовой отрасли как альтернативы нефти. Также произошла «замена» машиностроения и металлообработки на черную металлургию. Это случилось вследствие сильной экспортоориентированности продукции, выпускаемой на черно-металлургических предприятиях, и формирования в рамках

отрасли крупнейших бизнес-структур. Что касается остальных отраслей, то стоит выделить произошедшее за десятилетие сокращение практически в два раза доли угольной промышленности, что связано с ее относительно долговременной «бесперспективностью».

Рисунок 7.

Отраслевая структура инвестиций в основной капитал



Источник: Росстат: Регионы России-2005

Наиболее динамичной с точки зрения привлечения инвестиций во второй половине 1990-х гг. являлась газовая и пищевая промышленность. Одними из основных причин такого положения в газовой отрасли можно считать активизацию инвестиционной деятельности ОАО «Газпром» и приход в отрасль других небольших компаний.

Инвестиционная активность в пищевой промышленности связана с развитием потребительского рынка в стране. В последние же годы лидерство по привлечению средств принадлежало электроэнергетике, черной металлургии и лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности. Основу финансирования отраслей, за исключением черной металлургии, составляют государственные средства. Инвестиционная активность в металлургии связана с реализацией масштабных инвестиционных программ крупнейшими компаниями отрасли, в том числе и по модернизации основных черно-металлургических предприятий, где степень износа основных фондов – одна из самых больших в промышленности.

Таким образом, наиболее привлекательными для инвестирования отраслями российской промышленности являются сырьевые экспортноориентированные сектора, такие как топливно-энергетический и металлургический, наиболее непривлекательными – легкая промышленность и промышленность строительных материалов.

Помимо промышленности, другими секторами российской экономики, куда вкладывались значительные средства, были транспорт и жилищно-коммунальное хозяйство – отрасли преимущественно государственного инвестирования в силу законодательных ограничений для частного капитала. За рассматриваемый период инвестиционная приоритетность данных отраслей кардинально поменялась: инвестиции в транспорт, значительно уступавшие ЖКХ в середине 1990-х гг., сейчас преобладают – в первую очередь за счет вложений в трубопроводный транспорт.

Другими секторами экономики, чья инвестиционная значимость возросла, являются строительство, связь, торговля, а также наука и научное обеспечение. Первые три отрасли «обязаны» своим развитием частному капиталу, последние две – государственным вложениям.

Сегодня для России характерны недостаточные для развитой страны показатели инвестиционной деятельности: небольшой размер инвестиций, неэффективная структура вложений, в том числе отсутствие значимого финансирования инновационных отраслей, и т. д. Дальнейшее усиление инвестиционной активности как со

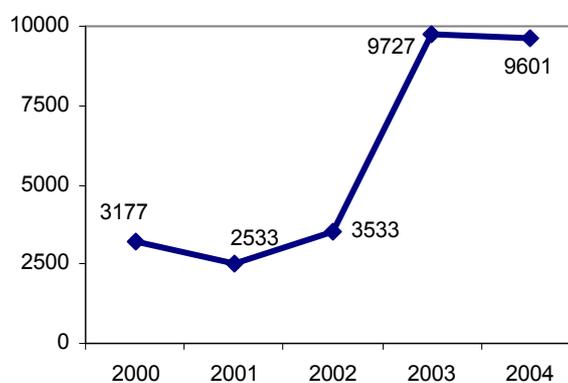
стороны государства, так и со стороны частного капитала будет зависеть от выработки эффективных и адекватных инструментов стимулирования вложений в российскую экономику.

Отток капитала из России

По сумме накопленных прямых иностранных инвестиций за рубеж Россия в 2004 г. занимала 20-е место в мире. На нее приходилось около 1% от общемирового объема накопленных прямых исходящих иностранных инвестиций, что составляло более 81 млрд долл. С 2000 г. объем накопленных ПИИ за рубеж у России вырос более чем в 4 раза при том, что общемировой показатель увеличился только в 1,6 раза. Четыре года назад Россия занимала 26-е место в мире, на нее приходилось только 0,4% мирового объема, что составляло около 20 млрд долл. (Рисунок 8). Следует отметить, что Россия является крупнейшим иностранным инвестором из всех постсоциалистических стран. Она аккумулирует более 90% накопленных прямых иностранных инвестиций за рубеж всех стран Юго-Восточной Европы и СНГ.

Рисунок 8.

Динамика российских ПИИ, млн. долл.



Источник: UNCTAD Handbook of statistics 2005

Прямые иностранные инвестиции России за рубеж превышают 9,6 млрд долл. На фоне общемирового сокращения исходящих потоков ПИИ в период 2000–2004 гг. Российская Федерация увеличила свои инвестиции за рубеж более чем три раза с 3,1 млрд долл. Это увеличило долю России в мире с 0,3 до 1,3%. Таким образом, позиции российской экономики как источника инвестиций за рубеж значительно укрепились. Россия также сохраняет второе место среди стран БРИК по объему иностранных инвестиций. Кро-

ме того, за счет уменьшения потоков инвестиций из Китая она укрепила свои позиции внутри этой группы стран. Если в 2000 г. на нее приходилось 4,7% прямых иностранных инвестиций стран БРИК, то в 2004 г. ее доля увеличилась до 15,3%.

По данным Федеральной службы государственной статистики, объем российских инвестиций за рубеж в 2004 г. превысил 33 млрд долл. За период с 2000 г. этот показатель вырос более чем в два раза с 15,2 млрд долл. Следует отметить, что основная часть инвестиций осуществляется в форме различных кредитов и банковских вкладов. Вплоть до 2003 г. на прочие инвестиции приходилось более 97% всех инвестиций российских предприятий за рубеж. Только в 2004 г. их доля упала до 93%. На портфельные инвестиции приходится менее 1% от общего объема инвестированных средств. В отдельные годы статистика не зафиксировала портфельные инвестиции, осуществляемые российскими предприятиями.

Объем прямых иностранных инвестиций российских предприятий достиг 2 млрд долл., что примерно в пять раз больше показателя 2000 г. Во многом это связано с тем, что крупнейшие российские компании, получая большие доходы в связи с высокими ценами на ресурсные товары, консолидировали достаточные средства для начала зарубежной экспансии. На прямые иностранные инвестиции пришлось более 6% общего объема инвестиций.

Крупнейшим получателем российских инвестиций за рубежом являются США. В 2004 г. российские предприятия инвестировали в экономику США более 10 млрд долл. Следует отметить, что в период с 2000 по 2004 г. доля этой страны уменьшалась и в абсолютном, и в относительном значении (с 80 до 30,6% соответственно). Доля следующих за США с 2002 г. Кипра и Британских Виргинских островов постоянно повышается. В 2004 г. на них приходилось 22,3 и 10,8% общего объема российских инвестиций за рубежом. Также необходимо отметить постоянное увеличение доли стран с благоприятным для инвесторов налоговым режимом. Доля инвестиций в такие страны увеличилась с 8,6% в 2000 г. до 37,1% в 2004 г. Во многом это связано с фактическим уводом из-под российского налогообложения доходов крупных компаний.

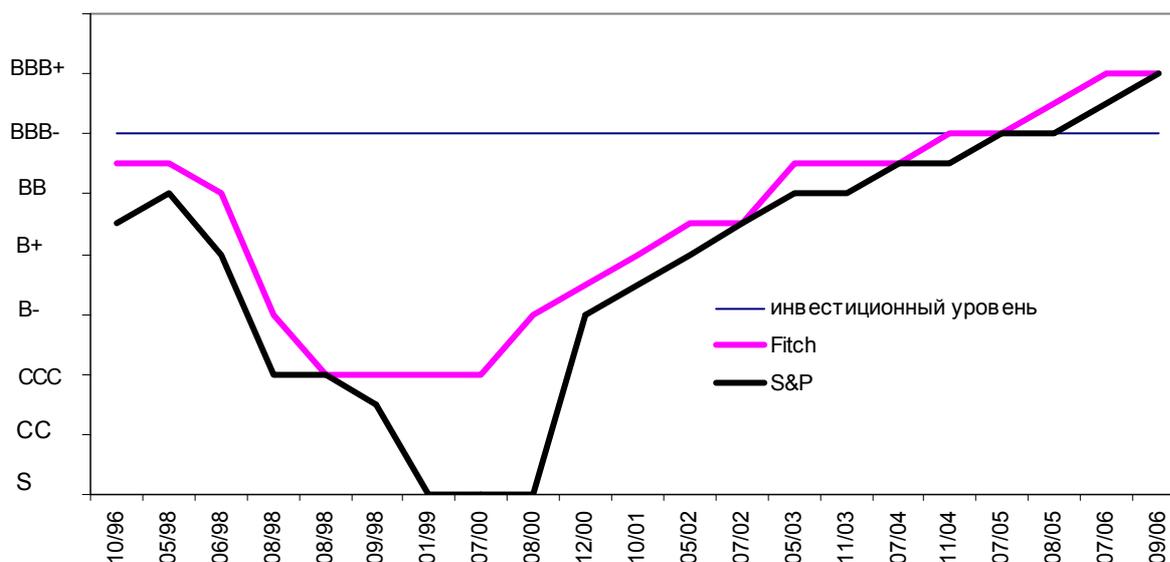
В целом можно отметить, что негативная тенденция превышения объема российских инвестиций за рубеж над иностранными инвестициями к 2003 г. была преодолена. Во многом это свидетельствует о росте доверия российских предпринимателей к национальной финансовой и банковской системе. Кроме того, рост прямых инвестиций российских предприятий за рубеж свидетельствует об усилении роли крупнейших российских компаний как игроков мирового рынка и о начале их экспансии за рубеж. В то же время значительная доля средств, приходящихся на прочие инвестиции в страны с благоприятным налоговым режимом, свидетельствует о том, что различные схемы по уклонению от уплаты налогов путем перевода доходов за рубеж продолжают активно действовать, а суммы инвестиций в зарубежные офшоры увеличиваются одновременно с ростом российской экономики.

Инвестиционный климат в России: тенденции и факторы⁹

Инвестиционный климат (инвестиционная привлекательность, деловой климат) в стране является интегральным измерителем совокупности условий ведения бизнеса. Некоторые из параметров, например емкость рынка, макроэкономическая ситуация, запасы природных ресурсов, наличие рабочей силы, необходимой производственной и социальной инфраструктуры, доступность и качество финансовых услуг, относительно легко поддаются оценке. Другие факторы, например риски, связанные с правоприменением, политические риски, качество рыночной среды, корпоративное управление, уровень административного давления на бизнес, многие операционные факторы, не поддаются прямому измерению и могут быть оценены только экспертным путем. При оценке рисков инвестирования в бизнес в той или иной стране и «взвешивания» этих рисков для получения сопоставимых оценок делового климата мировое инвестиционное сообщество учитывает мнение авторитетных рейтинговых агентств и международных финансовых институтов (таких, как Всемирный банк, Международный валютный фонд, Европейский банк реконструкции и развития и другие).

⁹ Раздел подготовлен Аналитическим центром «Эксперт».

Динамика суверенного кредитного рейтинга России (по обязательствам в иностранной валюте), присвоенного агентствами Fitch и Standard&Poor's



Источник: данные сайтов Fitch и Standard&Poor's

Россия в оценках мировых рейтинговых агентств

Россия находится в списках суверенных рейтингов ведущих мировых рейтинговых агентств с 1996 г. После финансового кризиса 1998 г. и дефолта по государственным обязательствам как в иностранной, так и в местной валюте кредитный рейтинг России опустился до самого низкого уровня. Однако по мере преодоления последствий дефолта и начавшегося роста экономики страны, улучшения состояния государственных финансов все три мировых рейтинговых агентства: Fitch, Moody's и Standard&Poor's (Рисунок 9) – неуклонно повышали суверенный кредитный рейтинг России по обязательствам как в иностранной, так и в местной валюте. В 2004–2005 гг. Россия впервые получила суверенный рейтинг инвестиционного уровня от всех трех агентств. В настоящее время, после очередных повышений суверенного рейтинга страны агентствами Fitch и Standard&Poor's в третьем квартале 2006 г., рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте обоих агентств составляет BBB+, что на две ступени превышает минимальный инвестиционный уровень. Текущий уровень суверенного рейтинга России, присвоенный агентством Moody's, – Baa2 пока на одну ступень превышает минимальный инвестиционный уровень. Присваиваемый стране суверенный кредитный рейтинг характеризует оценку возможности и го-

товности правительства страны выполнять взятые на себя долговые обязательства и, формально говоря, никак не отражает риск дефолта по обязательствам других хозяйствующих субъектов – корпораций и банков страны. Однако суверенный рейтинг – кредитный рейтинг национального правительства – выступает своего рода «потолком», с учетом которого определяются кредитные рейтинги других эмитентов, действующих в юрисдикции страны. Как правило, повышение суверенного кредитного рейтинга страны позитивно влияет на курс корпоративных долговых обязательств компаний и банков страны и ее фондовые индексы. Можно предположить, что присвоение России суверенного кредитного рейтинга инвестиционного уровня сыграло существенную роль в привлечении на финансовые рынки страны более широкого круга инвесторов. Не случайно, что за год, прошедший после присвоения России кредитного рейтинга инвестиционного уровня наиболее «консервативным» рейтинговым агентством Standard&Poor's, фондовый индекс Российской торговой системы (РТС) вырос до своего максимального уровня более чем вдвое (Рисунок 10).

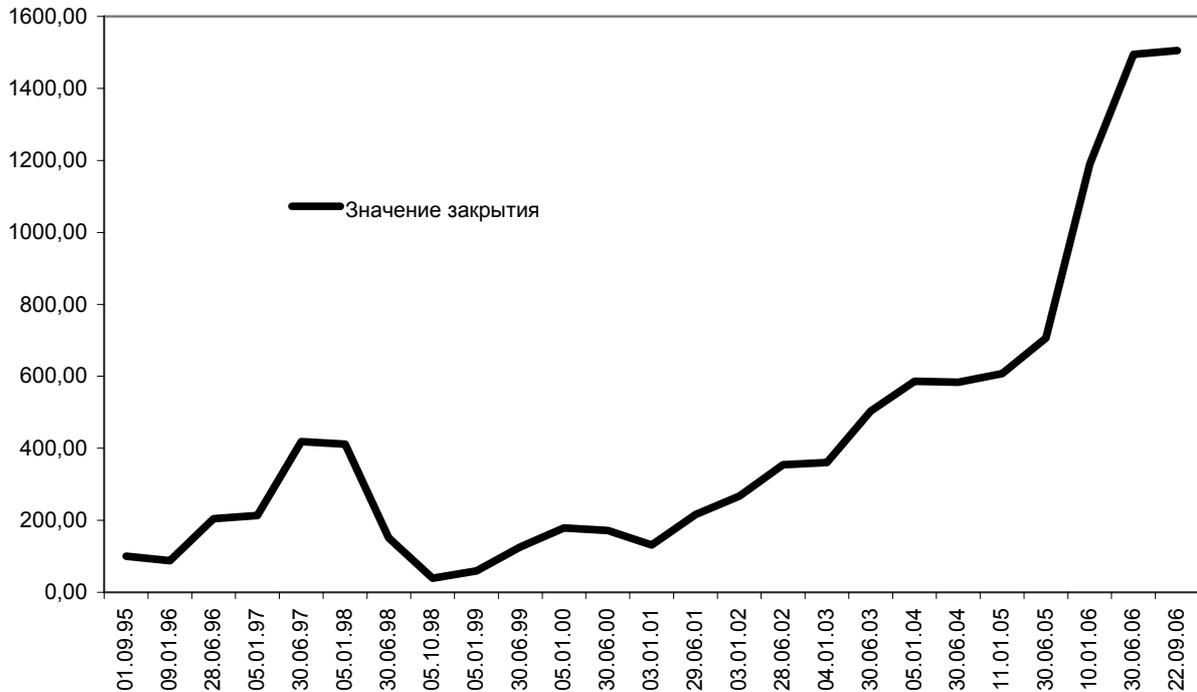
По рейтингам от Fitch и S&P, Россия опережает на сегодняшний день все страны СНГ. Наиболее близок к России Казахстан, который раньше получил рейтинг минимального инвестиционного уровня и уступил первенство толь-

ко после последнего повышения суверенного рейтинга России в третьем квартале 2006 г. Из стран Восточной Европы Россия опережает Болгарию и Румынию, находится на одном уровне с Венгрией и Польшей и уступает Чехии и Словакии, а также всем прибалтийским госу-

дарствам, входившим в состав бывшего СССР. Если говорить о странах, объединяемых инвестиционными аналитиками в группу БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай), то Россия на порядок опережает Бразилию и Индию и уступает две рейтинговые ступени Китаю.

Рисунок 10.

Динамика индекса РТС в 1995–2006 гг.

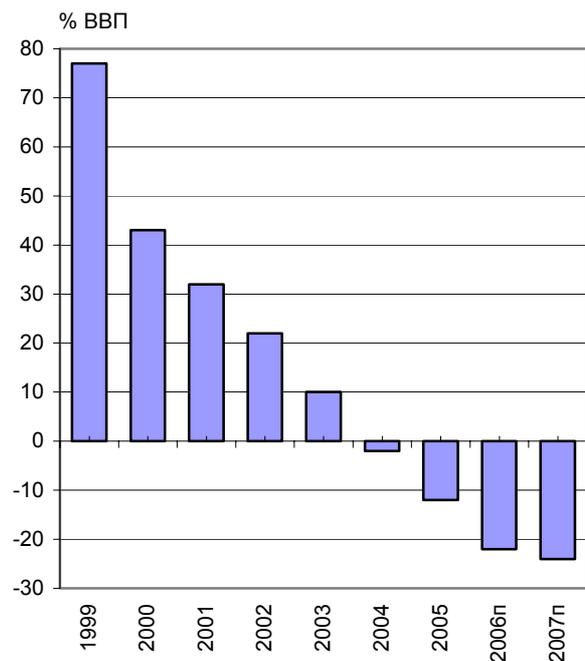


Источник: данные сайта РТС

Главными факторами роста суверенного кредитного рейтинга России в период после 2000 г. стали укрепление политической стабильности после прихода к власти президента Владимира Путина и макроэкономические показатели, выразившиеся в высоких и устойчивых темпах роста ВВП страны, положительном сальдо торгового баланса, профиците государственного бюджета, накоплении Стабилизационного фонда и досрочном погашении долга Парижскому клубу (Таблица 1).

По оценкам Fitch, в 2006 г. профицит общего государственного бюджета Российской Федерации составит приблизительно 6,5% ВВП, что позволит правительству к концу года уменьшить долг до достаточно низкого уровня в 10,7% ВВП (средний показатель для стран с рейтингом «ВВВ» составляет 34%). При этом уже в 2004 г. Россия стала нетто-кредитором на мировом финансовом рынке (Рисунок 11).

Чистый внешний государственный долг % ВВП



Источник: Министерство финансов, ЦБ РФ, Fitch

Ключевые финансовые показатели РФ в 2002–2006 гг.

	2002	2003	2003	2005	2006п
Внутренняя экономика и финансы					
Реальный рост ВВП (%)	4.7	7.3	7.2	6.4	6.7
Безработица (% от трудоспособного населения)	8.1	8.6	8.2	7.6	7.0
Потребительские цены (среднегод. изменение в %)	15.8	13.7	10.9	12.7	9.5
Валовые внутренние сбережения (% от ВВП)	31.1	31.9	34.5	35.4	33.5
Валовые внутренние инвестиции (% от ВВП)	20.2	20.8	20.8	20.9	20.6
Краткосрочная процентная ставка (%)	8.2	3.8	3.3	2.7	3.0
Совокупная денежная масса (изм. в % за период с декабря по декабрь)	33.8	38.5	33.7	36.3	35.0
Курс рубля к долл. США (среднегод.)	31.35	30.69	28.81	28.30	27.30
Реальный эффективный валютный курс (ИПЦ, 2000=100)	123.6	127.3	137.3	149.3	164.4
Реальный эффективный валютный курс: изменение в % (+=повышение)	2.7	3.0	7.9	8.7	10.1
Государственные финансы					
Общий государственный бюджет (% от ВВП)	0.6	1.8	4.9	7.6	6.5
Общая государственная задолженность (% от ВВП)	43.8	33.3	24.9	16.5	10.7
Погашение общей государственной задолженности (% от ВВП)	3.6	5.5	2.5	4.9	3.5
Общая государственная задолженность/Доходы (%)	116.5	91.3	67.0	41.9	28.2
Процентные платежи/Доходы (%)	5.6	5.0	3.3	2.8	2.3
Платежный баланс					
Счет текущих операций (млрд. долл.)	29.1	35.4	60.1	84.2	98.9
Счет текущих операций (% от ВВП)	8.4	8.2	10.2	11.0	10.4
Счет текущих операций плюс чистые прямые иностранные инвестиции (млрд. долл.)	29.0	33.6	61.7	85.7	104.9
Счет текущих операций плюс чистые прямые иностранные инвестиции (% от ВВП)	8.4	7.8	10.5	11.2	11.0

Источник: Fitch.

Динамика инвестиционной привлекательности России

Вердикты рейтинговых агентств согласуются со статистикой, свидетельствующей о **росте иностранных инвестиций в Россию**. По данным Росстата, иностранные инвестиции в нефинансовый сектор экономики увеличились в 2005 г. на 32,4%, до 53,7 млрд долл., в том числе прямые иностранные инвестиции – на 38,8%, до 13,1 млрд долл. Все же чистые прямые иностранные инвестиции в экономику России достигли в 2005 г. 16,7 млрд долл., что составляет около 2,2% ВВП. За первые девять месяцев 2005 г. они достигали 18,5 млрд долл., или 3,3% ВВП, – столько же, сколько у Китая. Прекрасные итоги первых трех кварталов подпортила сделка «Газпрома», купившего 72,7% акций «Сибнефти», за которые российский «Газпром» перечислил нерезидентам приблизительно 10 млрд долл. Разумеется, здесь сработал статистический «казус». Однако этот факт вскрывает и более фундаментальную проблему: по мнению многих экспертов, значительная часть поступающих в страну иностранных инвестиций представляет собой российские деньги, вывезенные за рубеж в предшествующие годы. К примеру, по со-

стоянию на конец 2005 г. на долю Кипра, офшоры которого являются традиционным местом для аккумуляции российских денег, приходится около 28% от всего объема накопленных в России ПИИ и около половины – от объема накопленных портфельных иностранных инвестиций.

Несмотря на наблюдаемый рост иностранных инвестиций, по общему уровню накопленных иностранных инвестиций в расчете на душу населения Россия в десятки раз отстает от стран Восточной Европы. Это следствие как того, что эти страны раньше России вступили на путь рыночных реформ и получили соответствующую «временную фору», так и того, что ежегодный приток иностранных инвестиций в Россию лишь сейчас достиг (по отношению к ВВП) уровня стран Восточной Европы.

Важно отметить, что в 2005 г., несмотря на высокие темпы роста экономики и внутреннего рынка, соотношение внутренних инвестиций к ВВП в России было относительно низким и составило 21% (по инвестициям в основные средства – только 18%) в сравнении со средним значением в 25,5% для тех восьми стран Центральной и Восточной Европы, которые недавно

вступили в Европейский Союз. Кроме того, основные фонды в России достаточно старые и требуют масштабной модернизации. С учетом того, что производство инвестиционных товаров (особенно в активной части основных фондов) в России находится на чрезвычайно низком уровне, это свидетельствует о весьма высоком потенциале страны для иностранных инвесторов с их современными технологиями и техникой.

Динамика российского фондового рынка

Улучшение инвестиционного климата в России и повышение суверенного кредитного рейтинга привели к стремительному росту российских фондовых индексов и курсовой стоимости большинства отечественных «голубых фишек». За последний год индекс российского фондо-

вого рынка РТС более чем удвоился, за период 2004–2006 гг. – вырос более чем втрое, а рост за период с начала 2000 г. составил около 1000% (Рисунок 12). Рост российских фондовых индексов происходил опережающими по сравнению со средними по группе развивающихся стран темпами, что свидетельствует о росте доверия западных инвесторов к уровню корпоративного управления в крупнейших российских компаниях. Самая «тяжелая» по уровню капитализации компания российского рынка – ОАО «Газпром» – получила самый большой вес в индексе акций компаний развивающихся стран MSCI, опередив Samsung (Россия благодаря этому поднялась на 3-е место в индексе, оставив позади Бразилию и Китай). Многократно вырос и приток средств населения в паевые фонды.

Рисунок 12.

Динамика фондового индекса РТС, мирового фондового индекса и глобального фондового индекса развивающихся рынков



Источник: UBS

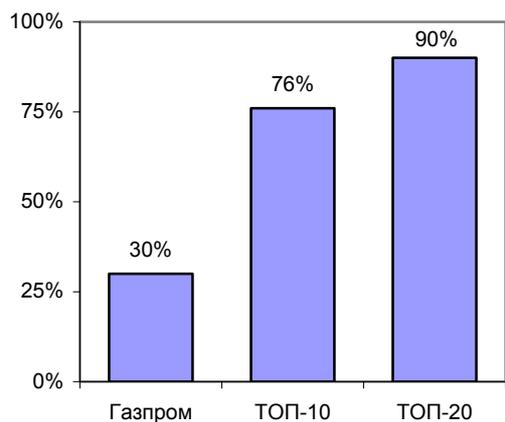
В феврале 2006 г. общая стоимость котирующихся на фондовой бирже РТС российских компаний достигла 640 млрд долл., доля акций, находящихся в свободном обращении (free float) составила 28,8%, стоимость акций, находящихся в собственности государства, – 29,6% от общей капитализации, или 189,5 млрд долл.

Недостатком российского фондового рынка является чрезмерный удельный вес компаний нефтегазового сектора и концентрация очень высокой доли капитализации рынка вокруг ма-

лого числа эмитентов. По состоянию на начало 2006 г. на долю компаний нефтегазового сектора приходилось свыше 70% общей капитализации фондового рынка. При этом на долю крупнейшей компании – ОАО «Газпром» – приходится около 30% общей капитализации рынка, на долю 10 наиболее дорогих компаний – 76% капитализации и 85% free float, на долю 20 наиболее дорогих компаний – 90% капитализации российского рынка (Рисунок 13).

Рисунок 13.

Доли крупнейших компаний в общей капитализации российского фондового рынка.



Источник: Альфа банк

Фондовый рынок постепенно становится все более заметным источником инвестиций для российских компаний, причем количество первичных публичных размещений акций (IPO) российских компаний нарастает в последние годы стремительными темпами. Если с момента первого первичного публичного размещения акций российских компаний на фондовом рынке (IPO «Вымпелкома» в 1996 г.) вплоть до конца 2004 г. прошло в общей сложности 11 размещений и было привлечено 1,35 млрд долл., то за 2005 г. и первую половину 2006 г. (вплоть до IPO «Роснефти») состоялось 20 первичных размещений и было привлечено в общей сложности 17,6 млрд долл. (в том числе 10,6 млрд – от первичного размещения акций «Роснефти»). По расчетам главного стратега Альфа-банка К. Уифера, за оставшуюся часть 2006-го и 2007 г. может состояться первичное размещение акций еще примерно 70 российских компаний, а общий объем привлекаемых ими средств может составить 18,5 млрд долл.

Россия в оценках иностранных инвесторов

Комментируя недавнее повышение суверенного кредитного рейтинга России, инвесторы отметили ряд как **позитивных, так и негативных факторов**, влияющих на перспективы изменения кредитоспособности страны и ее инвестиционного климата.

Позитивные факторы:

— значительные бюджетные профициты, накопление средств в Стабилизационном фонде;

— низкий и продолжающийся снижаться уровень государственного долга, превращение страны во внешнего нетто-кредитора по государственному долгу;

— существенное положительное сальдо счета текущих операций;

— значительные валютные резервы;

— бурный рост экономики и значительное повышение уровня жизни населения.

Негативные факторы:

— уязвимость государственных финансов и экономики в целом в случае резкого падения цен на сырьевые товары;

— слабость демократических институтов, проблемы в области правового регулирования;

— недостаточная развитость банковской системы;

— невысокие темпы роста инвестиций;

— вероятность усиления политического риска в преддверии выборов 2007–2008 гг. (хотя многие эксперты считают риск политической дестабилизации незначительным);

— непростой деловой климат (риски потери бизнеса в результате несовершенства правовой системы, высокий уровень административного давления на бизнес, коррупция и бюрократия, невысокий уровень государственного управления).

В качестве **долгосрочных негативных факторов** многие эксперты также рассматривают откладывание важных реформ (жилищно-коммунального хозяйства, пенсионной системы) в условиях благополучного состояния государственного бюджета, обусловленного высокими ценами на нефть, рост государственного сектора в экономике, отсутствие внятной долгосрочной стратегии. **Положительным долгосрочным фактором** является расширение государственных инвестиций в инфраструктурные проекты и создание особых экономических зон в секторе высоких технологий.

Проведенный весной 2006 г. по заказу Минэкономразвития России и Консультативного совета по иностранным инвестициям **опрос иностранных инвесторов** из 155 международных компаний показал, что позитивные факторы, относящиеся в первую очередь к продолжающемуся стремительному росту экономики, перевешивают негативные. Оказалось, что 94% опрошен-

ных компаний собираются расширять свои деловые операции в России в ближайшие три года, а 91% — намерены увеличить объем инвестиций (в 2005 г. результаты аналогичного опроса были соответственно 78 и 71%). Более 51% участников опроса ожидают улучшения инвестиционного климата в стране, 14% — ухудшения; 40% инвесторов заявили, что рост объема продаж у них превысил в 2005 г. 30%. У 28% опрошенных прибыль выросла более чем на 30%. Весьма показательно, что для подавляющего большинства инвесторов (79% из числа уже работающих в России и 68% только подумывающих об этом) наша страна интересна как потребитель продукции или услуг, а не как источник сырья.

Похожие результаты дают итоги исследования Аналитического центра «Эксперт» (три ежегодные волны опросов в Лондоне, Нью-Йорке и Москве в 2002–2004 гг. топ-менеджеров западных корпораций, банков и инвестиционных фондов, всего более 180 человек). Вот **основные выводы исследования АЦ «Эксперт»** по итогам интервью.

1. Россия — *«девушка с характером. Если у нее хорошее настроение, то дела обстоят так, что лучше некуда. Зато если настроение плохое — все действительно ужасно»*. В основе инвестиционной привлекательности страны лежат все те же фундаментальные факторы: хорошая экономическая динамика, большая численность населения, высокообразованная рабочая сила, формирующийся средний класс, богатые природные ресурсы и ответственная бюджетная политика.

2. По мере стабилизации экономики страны роль политико-экономических факторов в принятии инвестиционных решений обычно должна уменьшаться. Однако в России она по-прежнему велика. Инвесторы пристально отслеживают происходящее в России, ища знаки и подсказки, позволяющие им определить свою инвестиционную позицию.

3. В 2004 г. Россия была признана инвестиционным сообществом самым модным развивающимся рынком. По словам крупного лондонского инвестиционного банкира, *«к России нельзя подходить с теми же мерками, что и к странам с развитой демократией, демократия*

и капитализм здесь явления очень недавние. То, что сейчас происходит в России, можно назвать “режимом жесткого контроля”. И это позитивно. Инвесторы любят стабильность. Посмотрите, что творится в соседней Украине!». К хорошим новостям инвесторы относят устойчивость положения Путина, консервативное управление государственными финансами, хорошие экономические показатели России, выдающиеся результаты, достигнутые в 2004 г. инвесторами, приобретение Copoco-Phillips пакета акций ЛУКОЙЛа, отмену ограничения на операции с акциями «Газпрома».

4. Беспокойство по поводу зависимости российской экономики от экспорта нефти модифицировалось. Если раньше в случае падения цен на нефть инвесторы опасались краха российской финансовой системы, то сейчас они уже не боятся таких катастрофических последствий. Это обусловлено и Стабилизационным фондом, и осмотрительной бюджетной политикой властей. Инвесторы отмечают и положительный эффект от высоких цен на нефть: растущую покупательную способность населения и переток капитала из «нефтянки» в другие отрасли. Источник серьезных опасений — ослабление в условиях нефтяного изобилия стимулов для реформ, а также рост коррупции пропорционально мировым нефтяным ценам.

5. Инвесторы смирились с тем, что Россия не следует англосаксонской модели демократии и рыночной экономики. Респонденты хотят лишь понять, в каком направлении движется страна, а бизнес, мол, может приспособиться хоть к коммунистической системе, лишь бы правила игры были понятными и стабильными. Путинская централизация воспринимается в основном позитивно.

6. Уровень коррупции и административного давления на бизнес не снизился, а, по некоторым оценкам, даже вырос. Настоящим символом проваленной борьбы с бюрократией стала неудачная реформа структуры правительства.

7. Западу выгодно то, что невыгодно России. Очень успешный американский менеджер определил свою роль как *«навигацию в океане российской дешевизны. <...> Мы здесь все по дешевке скупаем!»*.

Еще одним показательным моментом является восприятие России разными инвесторами.

Инвестиционные банки. Большинство респондентов сходятся в том, что текущее состояние российской экономики – источник оптимизма, хотя большинство позитивных новостей связано прежде всего со стабильно высокими ценами на нефть. Также почти единодушно респонденты высказывали озабоченность происходящим на российской политической сцене, имея в виду эпопею с ЮКОСом и явную концентрацию власти Кремлем. Впоследствии, однако, эта обеспокоенность практически сошла на нет, поскольку продолжения репрессий против крупного бизнеса не последовало.

В общем, по мнению инвестиционных банков, изменения в политической и экономической обстановке были благоприятными для бизнеса, но необязательно благоприятными для России и россиян. Именно этот парадокс скорее всего и имел в виду представитель одного лондонского банка, который заявил: *«Очень важно разграничивать оценки состояния дел с точки зрения общеполитической и с точки зрения интересов бизнеса. Конечно, мы, помимо всего прочего, всеерьез обеспокоены коррупцией и медленными темпами административной реформы. Это реальные, серьезные проблемы. Но с точки зрения интересов бизнеса они нас не затрагивают. Они не мешают нам проводить сделки».*

С этой, весьма популярной, точки зрения, имидж России значительно улучшился. Он, в частности, формируется под влиянием всплеска активности во всех секторах инвестбанковского бизнеса, включая международные слияния и поглощения (M&A), эмиссии долговых инструментов и выход компаний на фондовые рынки: *«Потанин и другие бизнесмены превращают крупные российские корпорации в подлинно международные компании... связано ли это со стратегией бизнеса или вывозом капитала за рубеж – неважно... важно то, что международные M&A с участием российских компаний идут беспрецедентно высокими темпами».*

Таким образом, настрой участников фондового рынка оптимистичен. Вот что сказал еще

один крупный инвестиционный банкир: *«Несмотря на негативные новости, бизнес идет успешно. Клиенты строятся в очередь на эмиссию облигаций. Вчера мы провели эмиссию для компании X, и всего за два часа сумма подписки в семь раз превысила требуемый объем! Размеры синдицированных займов растут с каждым днем!».*

А вот комментарии другого банкира: *«Все больше акционеров хотят продавать; все больше инвесторов хотят покупать! <...> У нас стоит целая очередь желающих провести IPO – и они с каждым годом становятся все крупнее и крупнее».*

Но оптимизм в том, что касается бизнеса, соседствует с пессимистической оценкой политического климата: *«По всей видимости, за последние год-два Россия наконец-то стала нормальной страной. Подтверждением тому служит тот факт, что положительный настрой инвесторов растет, несмотря на негативные новости с политического фронта – арест Ходорковского, Беслан и т. д. <...> Со всем как в любой другой нормальной стране! Люди учатся отличать бизнес от политики».*

Ясно, что рынкам облигаций вообще нет дела до политики: она их затрагивает лишь косвенно, когда речь идет о ее влиянии на кредитно-денежную и фискальную политику и возможности дефолта. В этом отношении новости, безусловно, позитивны. В частности, речь идет об успешном пресечении правительством попыток различных заинтересованных групп направить нефтяные доходы на текущие проекты вместо накопления их в Стабилизационном фонде. В связи с этим Россия теперь приобрела репутацию фискального консерватора, что делает ее рыночный имидж еще более позитивным. Но это вовсе не означает, что риски исчезли вообще: *«...природа российских рисков изменчива. Сегодня риски состоят в том, что переизбыток денег в системе привел к дальнейшему распространению коррупции из частного сектора в государственный».*

Инвестиционные фонды. В целом, менеджеры инвестиционных фондов оценивают происходящее в России гораздо менее оптимистично и позитивно, встречаются у них и откровенно

негативные оценки. Те управляющие фондами, которые до этого не инвестировали в Россию, не видят сейчас причин менять свою позицию, а те, кто уже инвестировал, не собираются наращивать объемы инвестиций. Два фактора оказали наиболее негативное влияние на настроения институциональных инвесторов – дело ЮКОСа и замедление структурных реформ. По словам одного очень опытного менеджера: «*“Дело ЮКОСа” многое изменило. Раньше все думали, что Путин просто централизует власть, что не есть плохо, но при этом не будет пересматривать итоги приватизации.... Но с началом “дела ЮКОСа” стало очевидно, что определенные политические приоритеты будут брать верх над любыми экономическими соображениями. Права собственности не соблюдаются. А как насчет миноритарных акционеров? Всем плевать! “Дело ЮКОСа” привело к переоценке рынка и повышению рискованной премии*».

Схожее мнение выразил фондовый менеджер из Нью-Йорка, противопоставивший настроения игроков на рынках долговых обязательств и фондовом рынке: «*Рынок акций, в отличие от рынка облигаций, весьма чувствителен к политическим событиям вроде “дела ЮКОСа”... Оно, скорее всего, отпугнуло крупные американские паевые фонды*». Учитывая огромные размеры американских паевых фондов в сравнении с относительно небольшими объемами инвестиций в Россию, важность этого замечания трудно переоценить.

Не менее негативные комментарии вызвало и замедление темпов структурных реформ, хотя в этом вопросе полного консенсуса не наблюдается. Некоторые управляющие фондами воодушевлены процессами, идущими в энергетике и банковском секторе, где реформы хоть и медленно, но продвигаются, а также ликвидацией ограничений на операции с акциями «Газпрома». Другие, наоборот, склонны подчеркивать разительный контраст между радикальными реформаторскими заявлениями Владимира Путина на протяжении его первого президентского срока и очевидным застоєм в их реализации; многие управляющие фондами расценивают происходящее с начала второго

президентского срока в марте 2004 г. как паралич власти: «*Для реализации подлинного потенциала экономики требуется провести масштабные структурные реформы в банковской, судебной и других областях, а также там, где существуют естественные монополии, как, например, в электроэнергетике... Без этого макроэкономическая политика становится непредсказуемой... Мы не видим всех тех многочисленных реформ, которые Путин обещал нам в течение своего первого срока*».

Возможно, эти ожидания были нереалистичны. Один менеджер подметил с усмешкой, что «*в отношении темпов реформ в России всегда присутствовало нетерпение – и так, наверное, будет всегда*».

Есть и позитивные оценки: «*Отрадно, что российские компании уже выходят на рынок ADR или GDR, где требования очень высоки. Теперь компании уже не выбрасывают на рынок по 75% своих акций, а предлагают 10–15%, чтобы установить капитализацию. Владельцы остаются мажоритарными акционерами и продолжают работать в своих компаниях. Это, безусловно, хорошие новости*».

Несмотря на то, что размеры выборки не позволяют вынести однозначную оценку по данному вопросу, все же видно, что в отношениях к рискам России и инвестиционной политике между крупными глобальными фондовыми менеджерами и их более мелкими и узкоспециализированными коллегами существует интересное различие. Выше мы уже приводили высказывание американского менеджера, специализирующегося на операциях с российскими бумагами, который определил свою роль как «*навигацию в океане российской дешевизны, зарабатывание денег для своих клиентов через постижение природы рисков и принятие грамотных инвестиционных решений...*». Этот менеджер не питал иллюзий относительно негативных новостей, приходивших из России на протяжении последних 12 месяцев; он вполне сознавал, насколько высоки риски, которые ожидают портфельных инвесторов, приобретающих долю в российских добывающих компаниях. Главным для него было держаться в стороне от сектора природных ресурсов, по-

нять настроения менеджмента компании и позаботиться о том, чтобы финансовые интересы руководства не противоречили интересам акционеров. С этой точки зрения негативные новости на национальном уровне для будущих планов инвестора более-менее безразличны.

Стратегические (прямые) инвесторы. Восприятие России прямыми инвесторами наиболее точно можно описать как выжидающее. Типичная оценка – «не плохо, но и не то чтобы хорошо».

Стратегические инвесторы ориентируются на гораздо более долгосрочную перспективу, нежели финансовые. Менеджеры, занятые реализацией пяти-, десяти- или двадцатилетних программ, скорее всего, обратят меньше внимания на события одного года, чем другие категории инвесторов. Для них самое важное – вовремя принять решение инвестировать или не инвестировать, так как крупнейшие глобальные компании все больше ощущают необходимость иметь какую-то «политику в отношении России», даже если эта политика сводится к тому, чтобы держаться в стороне.

Опрошенные инвесторы представляли энергетику, пищевую промышленность, финансы, фармацевтику, машиностроение, металлургию и горнодобывающий сектор, и в этом смысле стоит отметить, что инвесторов больше волнуют проблемы в их собственных отраслях, чем общие проблемы инвестиционного климата.

По словам одного из инвесторов в горнодобывающем секторе, *«ходят разговоры о пересмотре закона о недрах. Мы обеспокоены тем, что здесь могут иметь место националистические мотивы – степень регулирования ослабят, но введут ограничения на участие иностранных компаний, с тем чтобы российские игроки получили более выгодные условия. В этом шаге нет особой необходимости, а инвесторов он насторожит. Эффект от этой меры, я думаю, будет негативным»*.

Узкоотраслевые опасения подобного рода уравниваются узкоотраслевыми хорошими новостями: многие инвесторы в пищевой промышленности, особенно в пивоварении, работают сейчас крайне успешно. Растущий уровень благосостояния россиян отмечался мно-

гими респондентами, и, по-видимому, от него зависит успешная реализация многих инвестиционных стратегий: *«...положительным фактором является сила экономики страны и темпы ее роста, что, в частности, отражается в том, что топ-менеджмент на местах теперь требует зарплату в рублях, а не в долларах. Пять лет назад этого нельзя было и вообразить»*.

Тем не менее остается и ряд общих проблем, озвученных большинством опрошенных стратегических инвесторов.

Неуверенность в верховенстве закона. Эту проблему все стратегические инвесторы упоминали почти на уровне условного рефлекса и настаивали на необходимости срочного проведения тотальной реформы. Трудно не согласиться со следующим замечанием: *«Что необходимо, так это ощущение долгосрочной определенности, то есть уверенность в верховенстве закона. Пока ничего подобного в России не наблюдается»*. Представление об отсутствии в современной России правосудия разделяется инвесторами практически всех категорий, но острее всего оно ощущается именно прямыми инвесторами.

Бюрократия и коррупция. Сходным образом, прямые инвесторы в большей степени, нежели портфельные инвесторы, сталкиваются с реалиями общения с чиновниками, например при пересечении границы. Процедуры таможенной очистки и сертификации остались без изменений: *«Мы импортируем оборудование, и бюрократия и волокита остаются очень серьезной проблемой. Сегодняшняя система выросла из системы государственной собственности, где на все нужно было получить разрешение. И принцип получения государственного разрешения на деятельность частного предприятия до сих пор сохраняется»*.

«...» У нас есть специальные сотрудники, которые занимаются прохождением таможенных и сертификационных процедур, так как все подлежит сертификации. Это ужасно занудная работа, и эффективность бизнеса значительно повысилась бы, если эту систему пересмотреть, реформировать и привести в соответствие с современными требованиями».

Для многих прямых инвесторов коррупция – неизбежный элемент ведения бизнеса в России, и признаки перемен к лучшему отсутствуют: *«Главная головная боль – это коррупция всюду – от милиционера на улице до пограничника».*

Административная непоследовательность и непредсказуемость. Проблема, стоящая перед стратегическими инвесторами (особенно теми, чей бизнес связан с получением разрешительной документации и лицензий), заключается в том, что одни и те же законы в разных регионах России могут интерпретироваться по-разному: *«Расхождения в интерпретации федеральной политики на местах – настоящая проблема... Иногда законы читаются прямо противоположным образом. Необходимо понимать, что для каждого инвестора, инвестирующего в России, существует множество разных России. Решив инвестировать, внимательно изучите регион, в котором собираетесь работать. Успех или полный провал ваших инвестиций будет зависеть от того, можно иметь дело с местным губернатором или нет. Так больше продолжаться не может».* Как результат – на прохождение одних и тех же утвердительных процедур для нового инвестиционного проекта в разных регионах может уйти от 12 месяцев до трех лет, что ведет к росту издержек и неуверенности.

Отсутствие ясной промышленной политики. Некоторые прямые инвесторы страдают от отсутствия четкой долгосрочной политики государства в той или иной отрасли, что не позволяет им реализовать среднесрочные и долгосрочные инвестиционные программы. В энергетическом секторе эта проблема присутствует уже многие годы, но и вне сектора природных ресурсов она ощущается достаточно остро. Государственная политика традиционно считается одним из главных источников непредсказуемости: *«Стала ли политика государства более предсказуемой? Нет. Программы правительства рассчитаны на год. Многие производители пытались лоббировать принятие трехлетних программ, но этого не произошло».*

Несколько слов следует также сказать о факторах, меняющих восприятие России инвесторами.

Избыточная ликвидность. Существуют большие опасения, что в условиях избытка ликвидности, связанного с высокими ценами на нефть, Россия не чувствует потребности продолжать реформы, начатые Владимиром Путиным в годы своего первого президентского срока. Есть также опасение, что рост малого и среднего бизнеса, формирующего становой хребет экономики в развитых странах, идет очень медленно, а также сохраняется зависимость экономики России в целом от сырьевого сектора.

По мнению одного управляющего фондом, *«поскольку в мире сейчас имеются огромные объемы свободной ликвидности и поскольку капитализация российского рынка по-прежнему очень низка, неизбежна ситуация, в которой рынок забудет про здравый смысл и риски, связанные с несоблюдением прав собственности».*

Как сказал один инвестиционный банкир, *«необходимо задаться вопросом – потеряем ли мы все, чего достигли на сегодняшний день? Необходимы болезненные реформы, а Путин интересуется лишь дальнейшей консолидацией власти».*

Ему вторит другой управляющий фондом: *«У В. Путина сейчас подавляющее большинство, и есть все возможности для проведения реформ, однако этого не происходит. Происходит на удивление мало перемен, и прогресса, на который некоторые надеялись, пока не видно».*

Несмотря на положительные отзывы по поводу отдельных назначений на ключевые посты, в частности назначения Олега Вьюгина на пост главы Федеральной службы по финансовым рынкам, сохраняется озабоченность тем, что запутанная и неповоротливая система не позволит этим людям добиться каких-то изменений. Как сказал еще один инвестиционный банкир: *«Проведение структурных реформ замедлилось, либо вовсе приостановилось. Система, похоже, в известной степени парализована. Олег Вьюгин знает, что надо сделать для реформирования финансовых рынков, и обладает четкой программой действий, но премьер-министру Фрадкову потребовалось*

5 месяцев на то, чтобы утвердить назначения на ключевые посты в ведомстве Вьюгина. Это не сулит ничего хорошего перспективам проведения реформ. Но инвесторам, похоже, нет до этого дела».

Из положительных моментов стоит отметить, что создание Стабилизационного фонда и качество управления им получило у наших респондентов единогласное одобрение. В частности, инвесторы довольны, что доходы фонда направляются на погашение внешнего долга, а правительство проявляет осмотрительность и бюджетный консерватизм: *«Доходы стабилизационного фонда потрачены на выкуп собственного долга, а это значит, что финансовые показатели «ОАО «Россия» существенно улучшились».*

Проблема централизации власти. Ключевые моменты, отмеченные инвесторами:

- реформа губернаторских выборов: «за» и «против»;
- как относиться к «ресоветизации» России?
- сила = стабильность?

Несмотря на общее ощущение, что переход от избрания к назначению губернаторов представляет собой шаг антидемократической направленности, отдельные инвесторы считают его вполне приемлемой альтернативой в регионах, которыми иначе управлять невозможно. Другие говорят, что централизация Путиным власти началась не вчера, и эти шаги лишь продолжают начатое им еще в ходе первого президентского срока.

«Сначала Путин лишил губернаторов монополии на власть в их регионах, усилив позиции федерального центра. Большинство аналитиков считают это верным шагом. Но теперь он заходит слишком далеко: может оказаться, что при новой системе у губернаторов, наоборот, будет слишком мало власти. Если бы в стране была полноценная пресса и система ответственности властей за свои действия, то это было бы не столь опасно – но система сдержек и противовесов сейчас отсутствует. Правительство сейчас очень слабое – никто в Кабинете не способен сказать “нет” Путину. Фрадкову иногда могут сказать “нет”, но на качество макроэкономиче-

ской политики это не влияет, цели правительства неясны. В результате рисковая премия возрастает, а экономика становится менее прогнозируемой и привлекательной для инвесторов. В частности, проблемы могут возникнуть у западных горнодобывающих компаний, которые инвестировали в регионах, опираясь на договоренности с местными губернаторами. Если бы в России была иная инвестиционная среда и права на разработку месторождений с самого начала распределялись на прозрачных тендерах, все бы было совсем по-другому».

Не все респонденты, однако, оценивают ситуацию столь однозначно: *«Система, при которой губернаторы назначаются из центра, может иметь и свои плюсы, и свои минусы. До сих пор регионы представляли собой этикие независимые княжества, где власти держали под своим контролем весь бизнес – они выдавали разрешения, контролировали снабжение водой, газом и т. д. по льготным тарифам. Плюс реформы может быть в том, что центр положит конец этой устоявшейся практике и создаст равные условия для всех игроков».*

«На наших глазах происходит ресоветизация. С точки зрения инвестора это не так уж плохо, ведь для портфельного инвестора важнее всего понимать, как будет развиваться ситуация в ближайшие лет пять, и иметь гарантии стабильности. В России есть и то и другое. Путин пробудет на своем посту до 2008 года, а может быть и дольше. Это упрощает жизнь инвесторам. И вообще, существует, к сожалению, прямая корреляция между уровнем политической стабильности и позитивным настроением инвесторов. Больше авторитаризма = больше стабильности. Дефицит демократии растет на глазах, но западные рынки это, похоже, совершенно не пугает».

Изменение восприятия политического и делового климата в России инвесторами связано прежде всего с рядом ключевых моментов.

Стабильность и прогнозируемость. В глазах инвесторов стабильность и рост авторитаризма неразрывно связаны друг с другом. Считается, что Россия привыкла к авторитаризму – это для нее своеобразное противоядие от разного

рода внутренних и внешних угроз. Однако эта точка зрения соседствует с серьезными опасениями, что рост авторитаризма ставит под вопрос долгосрочную жизнеспособность существующих в настоящее время демократических институтов России. Однако, в то время как авторитарный подход считается гораздо более предпочтительным, чем проявление слабости (которая неминуемо приведет к нестабильности), он в то же время мешает инвесторам рационально прогнозировать развитие ситуации. «Кремлинология», по словам инвесторов, снова входит в моду. Крупный управляющий фондом в Лондоне, специализирующийся на развивающихся рынках, считает, что *«уровень политической стабильности очень высок, но одновременно в том, что касается больших политических вопросов, ситуация довольно непредсказуема. Сейчас мы хуже понимаем, каков будет их следующий шаг»*.

Вместе с тем подписание Россией Киотского протокола воспринимается инвесторами как шаг к расширению международного сотрудничества. Схожим образом рассматривается и вступление России в ВТО. По этому вопросу, однако, компании занимают очень прагматичную позицию: они хотят убедиться, что российское правительство и суды действительно будут обеспечивать соблюдение правил ВТО. Скептически настроенный представитель одной крупной компании подозревает, что на это уйдут годы.

Макроэкономическая ситуации. С этой точки зрения инвесторы глядят в будущее с большим оптимизмом, выделяя два основных элемента.

Во-первых, на протяжении года продолжалось укрепление основных экономических показателей одновременно с ростом активности в неэнергетических секторах экономики, таких как пищевая промышленность, производство прочих товаров широкого потребления, телекоммуникации, металлургия, и в меньшей степени в финансовом секторе.

Во-вторых, инвесторы высоко оценивают качество фискальной политики. Как говорит один респондент, *«впечатляет готовность и способность Кудрина отражать давление тех, кто хотел бы потратить огромные дополни-*

тельные доходы от экспорта нефти на текущие проекты; министр уверенно провел линию на досрочное погашение внешнего долга. Это, безусловно, положительный момент, особенно с точки зрения долгового рынка».

Это помогает понять, почему, несмотря на поток событий, которые воспринимаются как негативные или в лучшем случае не способствующие укреплению демократии в России, настрой среди портфельных инвесторов становится все более положительным. По словам еще одного инвестиционного банкира, *«в обозримом будущем ничто не предвещает событий, которые могли бы подорвать нынешний позитивный инвестиционный климат. Даже если нефть упадет до 30 долл. за баррель, рост экономики продолжится. Большинство компаний способны добывать нефть по себестоимости в 8–9 долл. за баррель»*.

Административная система. Инвесторы приветствуют начало административной реформы, хотя считают ее сумбурной и противоречивой; кроме того, ее осуществление существенно задерживается. По словам одного инвестора, из 12 последних месяцев на протяжении пяти реформа простаивала. По мнению некоторых, бюрократические принципы настолько въелись в плоть и кровь российской культуры, что добиться каких-то радикальных изменений в этой области будет чрезвычайно трудно. Кроме того, не могут не подрывать веру инвесторов в российскую административную систему и проблемы с налоговой системой, высветленные «делом ЮКОСа».

По мнению одного менеджера, серьезная административная реформа в России практически невозможна по культурным причинам: *«В России есть традиция никогда не увольнять госслужащих. Этот принцип лег в основу и “административной реформы” – людей просто перемещают с места на место. Это объясняет, почему, несмотря на все разговоры, ничего существенного в этой области так и не произошло»*.

Судебная система. Общая картина в этой сфере выглядит довольно мрачно. Инвесторы считают, что состояние судебной системы остается на стабильно удручающем уровне. Со-

храняется ощущение, что закон в России по-прежнему применяется избирательно, чиновники либо уже коррумпированы, либо потенциально открыты для коррупционного влияния. Инвесторы обеспокоены несоблюдением буквы закона, что выглядит особенно дико, поскольку в России нет устоявшейся традиции прецедентного права. По мнению одного инвестора, если Россия решит предоставить судьям право интерпретировать законы, то ей следует позаимствовать правовую систему какой-то другой страны, уже давно применяющей у себя прецедентное право.

По словам одного инвестиционного банкира, *«судебная система находится просто в катастрофическом состоянии. Судьи лишены всякой независимости, и их легко запугать. Те из них, кто пытается повысить стандарты своей профессии, – настоящие герои, которым зачастую в системе не находится места»*.

Вот слова еще одного банкира: *«Состояние судебной системы для нас очень важно. И здесь, мне кажется, до их пор имеются существенные пробелы, встречается избирательное применение законов, добиться разрешения хозяйственных споров или получить разъяснения по-прежнему очень сложно. Мы сейчас, например, работаем над разрешением одной проблемы с тремя крупными юридическими фирмами, специализирующимися на российском праве, и от всех трех мы получаем разные ответы на одни и те же вопросы. Это говорит о том, что принимать четкие, юридически обоснованные решения и формулировать юридические рекомендации по-прежнему слишком сложно. Остается только надеяться, что ситуация чуть-чуть улучшилась, но я этого пока не замечаю»*.

Права собственности. Состояние правоприменительной практики по-прежнему вызывает у многих инвесторов беспокойство; для некоторых оно является серьезным негативным фактором. Как и следовало ожидать, наиболее негативные оценки здесь выносят те компании, само существование которых зависит от способности защитить свои права на интеллектуальную собственность (ИС), например, в фармацевтике, где на создание и вывод на рынок

этой ИС уходят десятилетия и огромные суммы денег. В меньшей мере эти проблемы затрагивают компании в сфере компьютерных технологий: хотя они и сталкиваются с аналогичными рисками, масштаб этих рисков иной. Поскольку смена технологий в этой области происходит чрезвычайно быстро, IT-компании практически не рискуют, принимая на работу молодых россиян.

Как отмечает один управляющий фондом, *«власть – это обладание собственностью. Сейчас политический класс России из всех сил пытается перераспределить собственность исходя из чисто политических соображений. Такие стремления чужды современному западному сообществу и противоречат принципам эффективного управления экономикой»*.

А вот что рассказывает прямой инвестор о своих опасениях: *«Права собственности для нас, как для сельскохозяйственной компании, жизненно важны. Если бы с правами собственности было больше ясности, наши инвестиции существенно выросли бы. В нашем случае надо сначала вырастить урожай, и потому права собственности на урожай и готовность банков кредитовать нас под эти права являются приоритетом номер один. Это даже важнее, чем качество управления, от которого зависят дальнейшие инвестиции, возможность экспансии и доступность более дешевого финансирования»*.

Для некоторых компаний неуважение к правам интеллектуальной собственности, которым «прославилась» Россия, таковы, что фармацевтические корпорации, например, не будут выходить на этот рынок, как бы он потенциально ни был привлекателен: *«Лекарства – это защита и использование патентов. Начни мы производить в России, произошли бы две вещи: во-первых, у нас украдут нашу интеллектуальную собственность; во-вторых, мы не сможем защитить наши права через суд. Для международной фармацевтической компании это приговор! С подобными проблемами можно столкнуться и в Китае, но там есть шансы на защиту своих прав в суде»*.

Операционная среда. Высказывания инвесторов по этому вопросу складываются в крайне не-

однородную картину. Большинство респондентов отмечают возросшую личную безопасность. В то же время в том, что касается деятельности таможни, особых изменений не произошло. Доступность и качество финансовых услуг также выросли, но процесс сертификации товаров и лицензирования бизнеса остается неудовлетворительным. Еще один негативный фактор – неоднородное проведение федеральной политики от региона к региону. Остается и проблема качества персонала – высокая текучесть кадров и низкая лояльность: «В Москве качество персонала высокое, в регионах ниже. Но люди хотят учиться и повышать свою квалификацию. В дистрибуции у нас занято 2000 человек. Да, их зачастую переманивают конкуренты, но это типично для любой развитой экономики».

Выше уже приводилось высказывание одного из инвесторов, предостерегавшего от восприятия России как цельной страны ввиду высокой степени неоднородности исполняемости законов в разных регионах: «Иногда федеральная политика проводится шиворот-навыворот. Решив инвестировать, внимательно изучите область, в которой будете работать. Успех или полное фиаско ваших инвестиций будет зависеть от того, можно иметь дело с местным губернатором или нет...».

Корпоративное управление и бизнес-этика.

Респонденты отмечают определенные улучшения в области корпоративного управления в российских компаниях, хотя ситуация остается очень неровной. Отдельные компании стремятся к прозрачности и повышению уровня корпоративного управления, повышают квалификацию своего персонала; существенно, что эта тенденция начинает затрагивать и небольшие компании. Однако респонденты не ощущают пробуждения у российских партнеров внутренней потребности к повышению прозрачности и качества корпоративного управления; для крупных из них основным стимулом по-прежнему остается перспектива выхода на западные фондовые рынки. В целом же, инвесторы по-прежнему считают российский бизнес непрозрачным.

Генеральный директор автомобилестроительного предприятия: «Одни из наших основ-

ных партнеров – это наши дилеры, то есть частные российские компании. Нам все еще очень трудно добиться от них сведений об их подлинных финансовых показателях, что необходимо, в том числе и западным банкам, для оценки их финансовых ресурсов. Мне кажется, что по-прежнему велик объем уклонения от налогов. Это плохо: у многих из этих компаний очень хорошее финансовое положение, и в некоторых случаях мы могли бы сделать гораздо больше, помочь им развиваться, если бы они раскрывали свои показатели. Однако есть и позитивные изменения, наши российские партнеры становятся все профессиональнее. Недавно один из дилеров послал 10 своих менеджеров на трехнедельный тренинг в США. Он намерен и в будущем посылать их на тренинги каждые полгода».

Генеральный директор представительства крупной европейской компании: «Наши дилеры становятся все профессиональнее, дилеры и магазины сейчас действуют на уровне мировых стандартов. Бизнес-этика лучше, если можно пошутить: теперь во время переговоров больше пистолет не кладут на стол».

Директор по развитию консалтинговой компании: «В 2004 г. появлялось все больше небольших компаний, которые проводили у себя реструктуризацию, тренинги... Заметно искреннее желание учиться, перенимать опыт, хотя большие российские компании зачастую более бюрократичны, и эта бюрократия сопротивляется переменам, скептически относиться к тем управленческим технологиям, которые им предлагают консультанты. Но поток российских компаний, обращающихся за подобными услугами, растет, сам набор этих компаний становится более разнообразным».

Банковская система. Состояние российской банковской системы вызывает беспокойство инвесторов, тем не менее в этой области многие респонденты видят определенные улучшения. В целом, респонденты отмечают как стремление властей оздоровить банковскую систему, так и развитие самих банков. Однако они полагают, что у ЦБ нет отработанных механизмов ликвидации проблемных банков.

Председатель правления крупного европейского банка в России: *«Мы по-прежнему находимся в стадии выживания – пока нельзя понять, как дальше будет развиваться ситуация, будут ли новые банковские кризисы, кризисы ликвидности. ЦБ еще работает и работает над системой контроля за банками и развитием механизмов управления. В других странах у регулятора гораздо больше полномочий – уполномоченные чиновники в такой ситуации просто заходят в проблемный банк и берут на себя управление».*

Генеральный директор представительства крупной европейской компании: *«Все лучше и лучше становится банковская система, но она по-прежнему представляет собой большую проблему. Банкам нужно становиться сильнее, а 20% годовых по кредитам – это возмутительно высокие ставки».*

Исполнительный директор инвестиционного фонда: *«Я думаю, что ситуация улучшается. <...> Мы очень позитивно оцениваем действия, которые Центральный банк предпринял против нестабильных банков, не следующих установленным нормам и правилам».*

Зависимость экономики от экспорта нефти. Инвесторов, работающих в России, теперь меньше беспокоит зависимость экономики страны от экспорта нефти, точнее, эта обеспокоенность несколько трансформировалась. Наличие такой зависимости они признают, но, по словам респондентов, практически не боятся повторения финансового кризиса в случае падения мировых цен – это объясняется и консервативными прогнозами цен на нефть, заложенными в бюджете, и наличием Стабилизационного фонда, и взвешенной политикой властей. Некоторые респонденты говорят и о повышении степени диверсификации экономики. Кроме того, инвесторы считают, что именно высокие цены на нефть поддерживают покупательную способность населения, а значит и рост потребительского спроса, который в прошлом году являлся наиболее динамичным элементом экономики.

В настоящий момент инвесторы связывают с высокими ценами на нефть другие негативные явления, в частности рост appetites корруп-

пированных чиновников, а также ослабление стимулов для проведения необходимых, но болезненных реформ. Падение же мировых цен на нефть, по словам респондентов, сейчас чревато прекращением перетока нефтедолларов в другие отрасли и в карманы потребителей – и то и другое может подорвать рост в соответствующих секторах.

Партнер крупной консалтинговой компании: *«Зависимость экономики от экспорта нефти беспокоит, но не потому, что падение цен может подорвать финансовую устойчивость правительства, а потому, что это в этом случае прекратится переток нефтедолларов в другие отрасли, на котором сейчас основан рост потребительского спроса».*

Генеральный директор представительства крупной европейской компании: *«Уровень коррупции не снижается, это точно: ее масштаб зависит от цен на нефть: чем выше цены, тем больше денег требуют чиновники».*

Председатель правления крупного европейского банка в России: *«Зависимость экономики от нефтяных цен вызывает беспокойство, но не потому, что рынок может упасть, а потому что некоторые люди думают, что могут полагаться на доходы от экспорта нефти вместо того, чтобы проводить нужные стране реформы».*

Отношение к инвесторам. По словам респондентов, отношение к инвесторам в России не является враждебным, но нет и особенного стремления привлечь их.

Генеральный директор автомобилестроительного предприятия: *«Враждебности мы не чувствуем, но нам и не помогают. У нас хорошие отношения с местными властями, местный префект очень рад, что мы пришли, что создаются рабочие места. Но для того, чтобы помочь нам, на уровне правительства ничего не делается. Нам не говорят: “Вы очень крупный инвестор, что мы можем для вас сделать? Чувствуете ли вы себя комфортно?”».*

Вместе с тем отношения инвесторов с их российскими партнерами остаются непростыми: по словам респондентов, они по-прежнему советуют своим коллегам из-за рубежа начинать в России проекты с нуля, а не создавать

совместные предприятия с россиянами. По данным исследования, нередко случаи, когда российские бизнесмены через несколько лет после начала проекта пытаются «выдавить» из компании своих иностранных партнеров, хотя гораздо реже применяют для этого криминальные методы. Некоторые респонденты отмечают, что в последнее время российские бизнесмены ведут себя все более уверенно в отношениях с иностранными партнерами, у россиян все заметнее ощущение, что они могут обойтись без иностранцев.

Генеральный директор представительства крупной европейской компании: *«Российские партнеры становятся все более прозрачными, но ситуация неоднозначна. У СП есть положительные стороны, так как местный партнер помогает вам создать “точки определенности”. С другой стороны, чем больше людей вовлечено в ваш бизнес, тем сложнее ситуация. В один прекрасный момент может оказаться, что вы больше и не владеете своей компанией».*

Президент крупной ассоциации иностранных инвесторов в России: *«Я всегда советую компаниям по возможности начинать проекты с нуля: у вас не будет российского партнера и связей среди местных чиновников, но, по крайней мере, вы сам себе хозяин. За исключением случаев, когда вы уже давно знаете потенциального российского партнера или у него есть история работы со Всемирным банком, с ЕБРР, работать с россиянами рискованно. У русских есть определенное чувство национальной гордости, что ли, в глубине души ваш русский партнер уверен: “Это – мое. Вы пришли сюда, мы вели бизнес вместе, но, вообще-то, это все мое. Я не стану тебя убивать, не стану грабить – я готов даже заплатить что-то за твою долю”. Это определенный национализм. Русские становятся все более уверенными в своих силах, способности освоить западные управленческие технологии, и это лишь усиливает у них ощущение, что рано или поздно эти предприятия должны принадлежать им».*

Директор по развитию консалтинговой компании: *«Россия не проявляет особенной, специальной враждебности к иностранным инвесто-*

рам, но мы видим, что люди исходят из следующей философии: “Я думаю только о своих интересах, и если ты оказался на моем пути – твои проблемы”. Партнеры запросто могут пересматривать правила, контракты и договоренности, если это соответствует их интересам. И это отношение, к сожалению, не меняется. Налицо большая самоуверенность, и русские действительно успешно перенимают западные методы управления и т. д., меняются на глазах. Но вот внутренней порядочности, надежности, готовности честно соблюдать договоренности не хватает».

Но есть и более позитивные примеры. Партнер крупной консалтинговой компании: *«В целом российские компании, которые становятся объектом инвестиций, встречают инвесторов очень положительно. Менеджеры и рабочие считают, что иностранные инвесторы принесут не только капитал для развития предприятий, но и волю и знания, что они заинтересованы в стратегическом развитии компаний, тогда как их нынешние российские владельцы часто просто являются финансовыми инвесторами».*

Коммуникации и имидж страны. Инвесторы отмечают, что российские власти не проводят специальных маркетинговых мероприятий, призванных привлечь в страну инвесторов. Управляющий партнер крупной консалтинговой компании: *«Важное условие – продвижение бренда “Россия”. Например: столица российского туризма сейчас Санкт-Петербург. Иностранцы обожают Санкт-Петербург, у них о нем очень романтические представления. Но многие даже не представляют себе, что этот город находится в России, они думают, что это Польша!».*

Проведение таких мероприятий было бы особенно важно именно в 2003-м г., когда политические события в стране вызывали за рубежом много вопросов, а тон западной прессы по отношению к России оставался крайне критическим.

Председатель правления крупного европейского банка в России: *«В минувшем году нам гораздо чаще приходилось объяснять своим штаб-квартирам, что происходит в России.*

Если бы только была возможность проводить мероприятия, призванные не объяснить текущие события, а предложить альтернативные ассоциации, знакомить инвесторов со взглядами представителей российской администрации, может, даже рекламировать Россию!»

Президент крупной ассоциации иностранных инвесторов в России: *«Отзывы в прессе по-прежнему негативны: ничего нельзя поделаться с CNN, что бы ни случилось, у них негативные отзывы, то же самое с журналом The Economist».*

II. Государственная инвестиционная политика как фактор усиления инвестиционной привлекательности

Целостная и эффективно работающая система инструментов и методов поддержки инвесторов является одним из ключевых факторов формирования позитивного инвестиционного имиджа той или иной страны. В частности, это доказывает многолетняя инвестиционная практика западных стран и успешные «инвестиционные эксперименты» развитых и развивающихся стран Азии и Латинской Америки.

Одной из наиболее актуальных задач федеральной власти, которая сейчас четко обозначена современной экономической и инвестиционной практикой в России, является формирование государственной инвестиционной политики, что является необходимым условием не только увеличения инвестиционной привлекательности экономики, но и залогом дальнейшего стабильного развития страны.

Мировой опыт поддержки инвесторов

В развитии экономики любой страны инвестиции играют определяющую роль. От их объема, состояния инвестиционного процесса зависит решение социально-экономических задач, связанных с обеспечением экономического роста, роста жизненного уровня населения, конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и страны в целом, макроэкономической стабильности. Поэтому проблема обеспечения притока инвестиций остро стоит перед органами государственной власти во всем мире.

Условно государственные инструменты инвестиционной политики можно разделить на три группы: макроэкономические, микроэкономические и институциональные. К макроэкономическим относятся инструменты, определяющие общеэкономический климат инвестиций, а именно влияющие на процентную ставку, темпы роста экономики и внешнеторговый режим (определяются комплексом мер бюджетно-налоговой политики). К микроэкономическим относятся меры, воздействующие на отдельные составляющие инвестиций или на отдельные отрасли: налоговые ставки, правила амортизации, гарантии, льготные кредиты. Институциональные инструменты позволяют достичь коорди-

нации инвестиционных программ частных инвесторов и включают государственные органы инвестиционной политики, объединения предпринимателей, информационные системы. Следует отметить, что макроэкономические инструменты являются наиболее стабильными, так как определяют характер национальной экономики и инвестиционного климата в целом.

Набор работающих инструментов государственного регулирования инвестиций достаточно ограничен. Каждый из них является наиболее эффективным в какой-то ситуации. И каждый из них не всегда срабатывает в тех или иных условиях. Поэтому необходимо знать, какие инструменты в каких конкретных обстоятельствах будут работать, а какие окажутся неэффективными. В подобной ситуации может оказаться весьма ценным исторический опыт государственной политики регулирования инвестиций, который указывает на существование моделей, объединяющих несколько инструментов. Согласно одной из точек зрения, можно выделить три модели инвестиционной политики, которые избирают основным принципом тот или иной аспект стимулирования инвестиций.

Первую модель можно условно назвать «американской», вторую – «японской» и третью – «тайваньской». Приводимая классификация представляет собой попытку систематизировать опыт стран с рыночной экономикой. Важно то, что все эти модели оказались достаточно успешными, поэтому рассмотрение условий их реализации необходимо для выработки адекватной стратегии инвестиционной политики в России.

В рамках «американской» модели, которая характерна для многих стран мира, а не только для США, ключевая роль в государственной инвестиционной политике отводится налоговым инструментам. Кроме этого осуществляется последовательная либеральная макроэкономическая политика, направленная на стабилизацию с помощью рыночных инструментов цен и процентных ставок. Банкам в рамках этой системы отводится подчиненная роль. Ключевым меха-

низмом контроля за эффективностью распределения инвестиционных ресурсов оказывается фондовая биржа. Именно развитый рынок ценных бумаг – необходимое условие успешной реализации данной модели. Государство способствует решению проблемы координации путем сбора, анализа и распространения качественной экономической информации о состоянии и прогнозе развития экономики. Государство осуществляет и инвестиции в инфраструктуру по мере необходимости, но эти инвестиции лишь в исключительных случаях становятся элементами общеэкономической стратегии («новый курс» Рузвельта). При наличии необходимых предпосылок модель обеспечивает эффективное распределение инвестиционных ресурсов. Ее недостатком можно считать отсутствие специальных стимулов к сбережению и невозможность резкого увеличения накопления.

«Японская» модель строится на активном партнерстве между государством и частными инвесторами. Государство использует контроль над банковской сферой и самостоятельно мобилизует сбережения населения, предоставляя эти средства на льготных условиях корпорациям в обмен на сотрудничество и неукоснительное соблюдение принятых на себя обязательств. Инвестиции в инфраструктуру прямо координируются с нуждами конкретных частных фирм. Роль координатора берут на себя организуемые государством консультативные советы. Необходимым условием реализации модели является сильный частный сектор и сильное государство с эффективным аппаратом. Преимущество модели – возможность мобилизации существенных средств на эффективные инвестиции. Недостатки – политизация процесса планирования инвестиций и возможное нежелательное изменение ключевых денежно-кредитных параметров, а также коррупция политических кругов.

Наконец, **«тайваньская» модель** сочетает ряд инструментов «японской» и «американской» моделей. Однако главным является создание государством частных механизмов координации инвестиционных решений. Модель опирается на то, что частные фирмы, работающие на экспорт, наилучшим образом знают рынок и потенциал

инвестиционных проектов. Вокруг этих фирм образуется сеть поставщиков, которые естественным образом координируют свои планы с «головной» компанией. Задача государства – активно поддерживать эти группы, а также через финансирование проектно-конструкторских бюро, агентств по техническому обслуживанию и научных лабораторий обеспечивать равный доступ всех участников сети к новейшим технологиям и их равноправное участие в разработке нового продукта и инвестиционных планов. Ключевым звеном и залогом успеха является, таким образом, экспортный «тест». Успешное его прохождение открывает доступ к льготным кредитам. Вместе с тем этот тип инвестиционной политики становится все более уязвимым в свете новых правил Всемирной торговой организации.

Все меры и механизмы государственного стимулирования инвестиций нацелены на решение следующих основных задач: обеспечение экономического роста за счет привлечения национальных и иностранных финансовых ресурсов, выравнивание территориальных диспропорций, а также обеспечение ускоренного роста высокотехнологичных компаний. В дальнейшем мы практически не будем касаться инструментов стимулирования иностранных инвестиций, так как к ним применяется свой достаточно обширный инструментарий, во многом регулируемый межправительственными соглашениями. Более того, инструменты стимулирования прямых иностранных инвестиций не применяются для стимулирования внутренних капиталовложений, хотя во многих развитых странах иностранные и национальные инвесторы уравниваются в правах.

Высокоразвитым зарубежным странам с рыночной экономикой удалось отработать разнообразные эффективные административные и экономические механизмы **стимулирования инновационных производств**. Они основаны на следующих ключевых принципах:

— динамичный, адекватный складывающейся ситуации отраслевой и предметно-тематический подход государства к определению того, что считать инновациями;

— исключительно весомая и законодательно закреплённая экономическая и политическая поддержка инноваций со стороны власти;

— автоматическое «включение» мер государственной поддержки инноваций по формальным основаниям и независимо от воли государственных чиновников.

В Канаде прямое стимулирование НИОКР государством заключается в предоставлении государственной гарантии кредита в коммерческих банках и государственном финансировании. В Японии государство осуществляет бюджетное субсидирование и льготное кредитование подведомственных различным министерствам НИИ, государственных корпораций, исследовательских центров, осуществляющих НИОКР совместно с частными компаниями. В Германии правительство осуществляет финансовую поддержку в развитии долгосрочных и рискованных исследований в ключевых областях научно-технической и производственно-хозяйственной деятельности.

Косвенные методы регулирования инновационной деятельности за рубежом в основном направлены, с одной стороны, на стимулирование инновационных процессов, а с другой — на создание благоприятных экономических условий и благоприятного социально-политического климата для научно-технического развития. Воздействие этих методов успешно, если они способствуют формированию общественных, а не индивидуальных условий хозяйствования. Среди косвенных методов управления традиционно выделяются налоговое и амортизационное регулирование, кредитная и финансовая политика, ценовое регулирование, политика протекционизма, либерализация налогового и амортизационного законодательства.

Важнейшую роль играют **налоговые льготы**, используемые для поощрения тех направлений деятельности корпораций, которые желательны с точки зрения государства, в том числе льготы, направленные на стимулирование научно-технического прогресса, экспорта и деловой активности инновационного бизнеса.

Среди налоговых льгот выделяются пять основных:

- скидки на прибыль в размере капиталовложений в новое оборудование и строительство;
- скидки с налога на прибыль в размере расходов на НИОКР;

— отнесение к текущим затратам расходов на отдельные виды оборудования, обычно используемого в научных исследованиях;

- создание за счет фонда прибыли фондов специального назначения, не облагаемых налогом;
- обложение прибыли по пониженным ставкам (для небольших предприятий).

Налоговые льготы на капитальные вложения чаще всего предоставляются в виде «инвестиционного налогового кредита». Как правило, эта льгота дается компаниям, направляющим инвестиции на внедрение новой техники, оборудования, технологий и т. п. Эта скидка вычитается (кредитуется) из суммы начисленного налога на прибыль компании (в отличие от обычных скидок, вычитаемых из суммы налогов). Инвестиционная налоговая скидка предоставляется лишь после ввода новой техники в эксплуатацию. Право на получение налоговой скидки наступает для компании автоматически: его не надо доказывать и обосновывать, так как оно закреплено законодательством.

Размер скидки устанавливается в процентах от стоимости внедряемой техники и составляет 5,3% в Японии (для электронных техники и оборудования), 50% в Великобритании (для первого года эксплуатации новой техники, технологии, материалов и т. п.), 10–15% в Канаде (в зависимости от освоенности территории месторасположения компании — освоенные или неосвоенные районы страны) и 100% в Ирландии. В США налоговая скидка на инвестиции применяется лишь для энергетического оборудования.

За рубежом льготы на НИОКР даются чаще в виде скидок с расходов компаний на эти цели. Существуют два вида налоговых скидок — объемные и приростные. Объемная скидка дает льготу пропорционально размерам затрат. Так, в США, Великобритании, Канаде, Бельгии, Швеции, Италии 100% расходов на НИОКР вычитается из налогооблагаемых доходов компаний. В Австралии (частные компании) — 150%. В ряде стран (Нидерланды, Норвегия, Австрия, Малайзия) предприятия энергетических отраслей полностью исключают расходы на НИОКР из прибыли до налогообложения.

Приростная скидка определяется исходя из достигнутого компанией увеличения затрат

на НИОКР по сравнению с уровнем базового года или среднего за какой-то период. Эта скидка действует после того, как указанные расходы были произведены. Максимальная скидка – 50% – имеет место во Франции, но не может превышать 1,5 млн евро в год. В Канаде, США, Японии и Тайване она составляет 20%. Однако и здесь имеется ряд ограничений. Например, в США налоговая скидка на прирост НИОКР применяется лишь к тем расходам на НИОКР, которые направлены на создание новой продукции или разработку новых технологических процессов (не распространяется на расходы, связанные с изменением типа или вида продукции, косметическими, сезонными и прочими модификациями). Кроме того, установлен лимит на льготы: дополнительные расходы на НИОКР (на которые распространяется льгота) не должны превышать 50% суммы базисных затрат за определенный период. В Канаде размер льготы увеличивается до 30% для труднодоступных и экономически неразвитых районов. В Японии и Тайване скидка в 20% исчисляется от суммы прироста расходов на НИОКР по сравнению с наивысшим достигнутым уровнем расходов на НИОКР, имеется ограничение – данная льгота не должна превышать 10% от общих налоговых обязательств компании.

Некоторые зарубежные страны используют одновременно оба вида налоговых скидок – и объемную, и приростную, но по отношению к разным видам расходов. Так, в США общая приростная скидка дополнена объемной в размере 20% для затрат частного сектора на финансирование фундаментальных исследований.

Существует и практика установления «потолка» размера списания налогов по скидкам на НИОКР. В Японии и Южной Корее он не должен превышать 10% от суммы корпоративного налога, а в Канаде, Испании и на Тайване потолок существенно выше – соответственно 75, 35 и 50%. В Австралии, Франции, Италии и Нидерландах установлен стоимостной предел налоговой скидки. В Австрии, напротив, любые расходы на НИОКР полностью вычитаются из налогооблагаемой базы. При наличии убытка у

компании предусмотрено субсидирование расходов на НИОКР за счет бюджетных средств (либо в виде налогового кредита) в размере 8 % от сумм понесенных расходов.

В Великобритании для стартующих инновационных компаний разработана целая система налогового стимулирования:

- налог на прибыль снижен с 20 до 1%;
- потолок не облагаемых налогом инвестиций таких компаний поднят до 150 тыс. фунтов стерлингов;
- снижен налог на прирост капитала от долгосрочных инвестиций в стартующие инновационные компании и снят налог при реинвестировании в такие компании;
- устранен облагаемый налогом предел в 1 млн фунтов стерлингов на фонды, привлеченные соответствующими кампаниями, для компаний с объемом основных фондов менее 10 млн фунтов стерлингов;
- вводятся налоговые льготы, связанные с системой амортизационных списаний, которые используются для стимулирования опережающего развития конкретных отраслей, поощрения НИОКР или для общего инвестиционного оживления.

В высокоразвитых странах широко применяется ускоренная амортизация оборудования как стимул для обновления производственных фондов. Так, в США установлен срок амортизации в пять лет для оборудования и приборов, используемых для НИОКР, со сроком службы более четырех и менее десяти лет. В Японии система ускоренной амортизации введена для компаний, применяющих либо энергосберегающее оборудование, либо оборудование, которое содействует эффективному использованию ресурсов и не вредит окружающей среде. Применяются разнообразные нормы ускоренной амортизации – от 10 до 50%. Однако наиболее распространенная ставка составляет в среднем 15–18%.

В целях активизации инновационной деятельности за рубежом государство нередко стимулирует и подготовку кадров. Так, во Франции 25% прироста расходов на подготовку кадров освобождаются от налогов (там, где безработица велика, эти затраты не облагаются налогами).

К косвенным экономическим мерам государственного регулирования инноваций относятся и политика протекционизма в виде торгово-валютного регулирования, направленного на защиту и реализацию новшеств внутри страны. Так, в 1987 г. под давлением Ассоциации электронной промышленности США администрация Рейгана ввела стопроцентный налог на некоторые виды японской электроники, ввозимой на американский рынок, что было вызвано превышением импорта электронных изделий из Японии над американским экспортом соответствующих товаров на 16%.

Малый и средний бизнес является важным сектором экономики в развитых странах. Здесь на долю малых и средних предприятий приходится до 60% ВВП, и они обеспечивают большую часть занятости. В связи с этим стимулирование открытия новых предприятий в этом секторе является важной задачей национального правительства. Значительный опыт действия механизмов и мер стимулирования малого и среднего бизнеса, накопленный в развитых странах, будет интересен и в российских условиях.

В Бельгии для малых и средних предприятий либо предприятий с небольшой величиной налогооблагаемого дохода установлены пониженные ставки: 24,25% — в отношении доходов не более 25 000 евро; 31% — от 25001 до 90000 евро; 34,50% — от 90001 до 322500 евро. Также создается необлагаемый инвестиционный резерв в размере не более 50% общей суммы нераспределенной прибыли или не более 37 500 евро за налоговый период. В Нидерландах для стимулирования малых и средних компаний применяется регрессия налоговых вычетов при увеличении сумм осуществленных инвестиций, т. е. чем меньше размер инвестиций в капитал и активы малого предприятия, тем больше размер вычета из налоговой базы: при сумме инвестиций 2–33 тыс. евро размер вычета составляет 25%; 254–286 тыс. евро — 3%; свыше 286 тыс. евро — вычет не предоставляется.

Временное освобождение от уплаты налога на прибыль или частичное его снижение («налоговые каникулы») действует во Франции и распространяется на вновь созданные мелкие и

средние фирмы (в том числе научно-исследовательские) со снижением на первые пять лет их деятельности на 50% уплачиваемого ими подоходного налога.

Также для содействия развитию малого и среднего бизнеса может применяться система грантов или других форм компенсации расходов предприятий малого и среднего бизнеса. Например, в Чили действует государственная программа содействия сертификации предприятий малого и среднего бизнеса в соответствии с требованиями ISO-9000. С помощью данной программы международную сертификацию получили примерно 25% чилийских средних предприятий. Средняя величина расходов на подобную сертификацию для одной компании составляет 20–30 тыс. долл. (в зависимости от масштабов деятельности). Правительство финансировало 50% расходов на прохождение сертификации, вторые 50% должна была оплатить компания, обратившаяся за поддержкой. При этом бюджетные средства перечислялись не компании-заявителю, а непосредственно международному агенту, проводящему сертификацию. Получение международного сертификата облегчает компании выход на внешние рынки, что в конечном счете приводит к инвестициям в расширение производства.

Выравнивание территориальных диспропорций развития может осуществляться как путем осуществления государственных инвестиций, так и через стимулирование частных прямых инвестиций в экономику депрессивных и слабоосвоенных территорий. Большой опыт в решении данных проблем накоплен в Германии, которая по размеру региональных диспропорций после присоединения восточных земель занимала первое место в Западной Европе. Основной упор в Германии был сделан на стимулирование частных инвестиций в создание, расширение и модернизацию компаний на территории бывшей ГДР. Кроме предоставления различных налоговых и инвестиционных льгот, реализовывались различные программы специальными кредитно-финансовыми организациями.

Кредитные программы осуществлялись такими учреждениями, как Кредитный институт

восстановления (KfW)¹⁰ и Германский компенсационный банк (DtA)¹¹. Их деятельность направлена на восстановление экономики депрессивных восточных территорий путем предоставления дешевых кредитных ресурсов. Например, программой специальных безвозмездных государственных субсидий на учреждение новых частных предприятий руководит Германский компенсационный банк. Помощь на формирование собственного капитала предоставляется в размере до 40% объема капиталовложений соответственно финансируемой доли предприятия. Максимальная помощь одному лицу составляет 700 тыс. немецких марок¹², а когда речь идет о приватизации, ее размер может достигать 2 млн немецких марок.

Все проекты, нуждающиеся в долгосрочном финансировании, получают содействие при осуществлении таких инициатив, как, например:

- закупка земли и зданий;
- инвестиции в строительство;
- закупка машин и транспортных средств;
- оборудование для заводов и магазинов;
- исследовательские проекты для разработки новой продукции;
- приобретение нематериальных активов;
- финансирование покупной цены для приобретения компаний в ходе менеджерской приватизации обоих видов.

Из фонда Кредитного института восстановления для поощрения долевого участия в капитале восточногерманских компаний предоставляются кредиты при благоприятных процентах, предназначенные для рефинансирования долевого участия в малых и средних предприятиях, разместивших свою производственную базу на территории новых федеральных земель. Креди-

ты на рефинансирование компенсируют до 100% или (в общем случае) до 10 млн немецких марок долевого участия в капитале. Предприятия, на которых внедряются новые технологии, могут рассчитывать на преференциальное отношение.

В течение XX в. за рубежом был реализован ряд других государственных инвестиционных программ, нацеленных на развитие депрессивных регионов. Наиболее известными являются программы развития долины р. Теннесси и Аппалачских гор, реализованные правительством Соединенных Штатов. Основной упор в этих программах был сделан на развитие инфраструктуры в данных регионах (подробная информация о программах размещена далее).

Как уже было сказано, институциональные инструменты позволяют скоординировать инвестиционные программы частных инвесторов и включают государственные органы инвестиционной политики, объединения предпринимателей, информационные системы. Среди таких инструментов можно выделить два основных генеральных направления: различные государственные агентства по содействию инвестициям и государственно-частное партнерство (ГЧП). Основное внимание необходимо уделить последнему, в связи с тем, что декларации о развитии ГЧП активно звучат в последнее время в российском правительстве.

Существует значительное различие в подходах к государственно-частному партнерству и определению его сути в России и за рубежом. **Государственно-частное партнерство** (за рубежом традиционно используется термин PPP от англ. public-private partnership) является партнерством, в котором государство и частный сектор совместно реализуют инвестиционные проекты, основываясь на соглашении о распределении задач и рисков. По сути, это концепция, которая предусматривает, что оба сектора сотрудничают с целью строительства и содержания объектов и оказания общественных услуг.

Вышесказанное не является единственным разъяснением данного термина, так как ГЧП включает в себя различные модели отношений. Если рассматривать проекты ГЧП за рубежом, то следует сделать вывод, что найти «типовую» модель такого партнерства невозможно, а это указывает на раз-

¹⁰ Государственный банк, 80% акций которого принадлежит федеральному правительству Германии, а 20% – правительствам федеральных земель.

¹¹ Представляет собой финансовое учреждение, деятельность которого контролируется государством.

¹² Действие данных программ осуществлялась в 1990-е гг., когда еще не была введена единая европейская валюта. Современные сведения о программах найти сложно, так как в основном они рассчитаны на резидентов Германии и информация предоставляется на немецком языке. Кроме того, в настоящее время действуют программы этих учреждений по оказанию помощи малым и средним предприятиям за пределами Германии.

нообразии решений, которые в разных государствах использует частный сектор, чтобы помочь в развитии общественной инфраструктуры. Поэтому сотрудничество публичного и частного секторов, в том числе и проекты ГЧП, фактически включает в себя широкий спектр отношений — от общих партнерских отношений до договоров типа DBFO (от англ. design, build, finance, operate – проектировать, строить, финансировать, управлять) и совместных предприятий (Рисунок 14).

В большинстве государств проекты ГЧП начинались в транспортной сфере — частный капитал привлекался для решения проблемы сообщения, и ему предоставлялось право строительства и содержания платных дорог. Однако постепенно такое сотрудничество переходит в область здравоохранения (ремонт, строительство и обслуживание больниц), образования (строительство и ремонт школ), энергетики, водоснабжения, обработки отходов и другие области.

Государственно-частное партнерство позволяет каждому партнеру сконцентрироваться на той сфере деятельности, в которой он имеет наибольшие знания и умения. Государственный сектор определяет цели и устанавливает приоритеты развития конкретной сферы, в то время как частный сектор имеет лучшие познания в строительстве и предоставлении услуг. Среди проектов развития инфраструктуры проекты ГЧП традиционно имеют следующие преимущества:

- договоры предусматривают оказание услуг, а не только строительство конкретного объекта;
- вознаграждение за услуги устанавливается после выработки общих критериев к качеству и может быть выплачено в различных формах;
- частный партнер принимает на себя риски эксплуатации сооружения в течение всего срока концессии;
- частный партнер привлекает необходимое финансирование для всего проекта или его части.

Рисунок 14.



В основном классификация государственно-частного партнерства проводится по таким категориям, как распределение рисков, уровень обязательств государственного и частного секторов, продолжительность во времени, право собственности на активы. Правом собственности на инфраструктуру обычно владеет государственный сектор, в противном же случае ситуация носит временный характер и по истечении срока право переуступается государственному сектору. Основные контракты ГЧП — концессия, сдача в аренду, BOOT (built, own,

operate, transfer / построй, владей, эксплуатируй, передай), BOT (built, operate, transfer / построй, эксплуатируй, передай), BOO (built, own, operate / построй, владей, эксплуатируй), обратный BOOT (государственный сектор финансирует и создает инфраструктуру, передает ее в эксплуатацию частной компании, которая постепенно приобретает ее в собственность). Трудно говорить о том, что какие-либо типы контрактов получили большее распространение, так как каждое конкретное соглашение подразумевает свои формы отношений.

Успешность выполнения проекта зависит от правильной оценки эффективности проекта, а также от согласованности действий партнеров по ГЧП. Один из наиболее успешных проектов – мост Skye Bridge оказался удачным за счет правильной оценки платежеспособного спроса пользователей моста и отмены государством альтернативного маршрута. При этом государство субсидировало жителям 12,5% стоимости проезда по мосту. Напротив, проект по строительству магистрали М5 южнее Будапешта оказался экономически и социально неэффективным, что было

связано с завышенной ценой на проезд и несогласованными действиями правительства по решению проблемы субсидирования поездок местных жителей. К тому же наличие альтернативного маршрута усложнило решение этой проблемы.

Одним из ключевых вопросов государственно-частного партнерства является **распределение рисков и обязанностей участников соглашения**. В целом, государство оставляет за собой политические и общественные риски, а на частный капитал перекадываются все эксплуатационные (в том числе финансового характера) риски (Рисунок 15).

Рисунок 15.

Распределение рисков

«Риск должно взять на себя лицо, которое наилучшим образом сможет с ним справиться»

Риски, которые сохраняет за собой государственный сектор	Разделенные или сохраненные риски	Риски частного характера
<ul style="list-style-type: none"> • Особое разрешение на планирование • Риск дискриминационного регулирования 	<ul style="list-style-type: none"> • Риск объема (выполняемых работ) • Риск инфляции • Риск общего регулирования • Непреодолимая сила 	<ul style="list-style-type: none"> • Детальное разрешение на планирование • Проектирование • Строительство • Сдача в эксплуатацию • Техническая работа • Финансирование проекта • Устаревание технологий

Источник: PricewaterhouseCoopers

Важную роль в привлечении инвестиций играют многочисленные национальные агентства по содействию и привлечению иностранных инвестиций. В их функции входит содействие в привлечении иностранных инвестиций, создание соответствующих условий для иностранных инвесторов, продвижение страны на международном рынке капитала, а также информационное обеспечение иностранных инвесторов. Кроме того, в разных странах созданы различные агентства по содействию развитию различных отраслей народного хозяйства.

В целом, разница между российским и иностранным пониманием государственно-частного партнерства заключается в различном понимании роли государства и частного бизнеса. В России в проектах ГЧП государство оставляет за собой строительство и эксплуатацию инфраструктуры, а частный бизнес должен обеспечивать окупае-

мость созданных объектов. За рубежом государство оставляет за собой только общий контроль за реализацией проекта, а также предоставляет финансовые гарантии частным компаниям, реализующим проект. При этом публикуются условия соглашения, а также права и обязанности сторон. Частные компании несут ответственность за техническую и организационную реализацию проекта, а государство обеспечивает финансирование или его регулирование.

Развитые страны накопили значительный опыт применения инструментов стимулирования инвестиций, направленных на обеспечение общенационального экономического роста. Государственная система конкретных инструментов и концептуальных решений проблемы привлечения инвестиций в экономику становится одним из ключевых факторов, формирующих инвестиционный климат той или иной страны.

Формирование федеральной инвестиционной политики в России

Для того чтобы исследовать систему инструментов государственной поддержки инвесторов на современном этапе социально-экономического России, необходимо сначала обратиться к истории формирования государственной инвестиционной политики в условиях рыночной экономики. Условно «инвестиционную» историю новой России можно разделить на два периода: 1991–1999 гг. и 2000–2006 гг. Такое разделение, на наш взгляд, оправдано тем, что федеральная инвестиционная политика в каждом из этих периодов существенным образом различалась.

После распада СССР в 1991 г. в России началось активное строительство рыночной экономики. До тех пор чуждые государственной экономической политике понятия: внутренняя конкуренция, либерализация цен, частная собственность и др. – стали претворяться в жизнь. Не

подготовленная к революционному, по существу, переходу на рыночные рельсы система хозяйствования с трудом адаптировалась к таким преобразованиям. Экономические и социальные реформы зачастую носили несистемный характер, что нарушало функционирование основных макро- и микроэкономических механизмов. Однако реформаторы от власти призывали население к терпению, называя реализуемые методы «шоковой терапией», и настаивали на том, что это единственно возможный путь.

Советского потенциала хватило буквально на год. Начиная с 1992 г. российская экономика пребывала в состоянии серьезного системного кризиса (Таблица 2): объемы промышленного производства стремительно падали, внутренний долг (социальные выплаты и заработная плата работникам бюджетной сферы), наоборот, с каждым годом возрастал, инфляция росла в геометрической прогрессии.

Таблица 2.

Динамика основных показателей реального сектора экономики (1992–1996 гг.). Изменение по отношению к предыдущему году (годовые показатели)

	1992	1993	1994	1995	1996
Реальный ВВП	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-4,9
Промышленное производство	-18,0	-14,1	-20,9	-3,3	-4,0
Сельскохозяйственное производство	-9,4	-4,4	-12,0	-8,0	-7,0
Объем строительных работ	-36,0	-8,0	-24,0	-8,9	-14,5
Грузооборот транспорта	-13,9	-11,5	-14,2	-1,0	-4,6

Источник: Министерство финансов Российской Федерации.

Для того чтобы как-то смягчить негативные последствия экономических реформ, государство обратилось за помощью к мировым кредитным организациям. В итоге к 1997 г. собственные внешние долги нового правительства составили около 32 млрд долл. (Рисунок 16), а в совокупности с внешними долгами СССР, которые Россия признала как его правопреемница, российский долг внешним кредиторам равнялся 123,5 млрд долл.

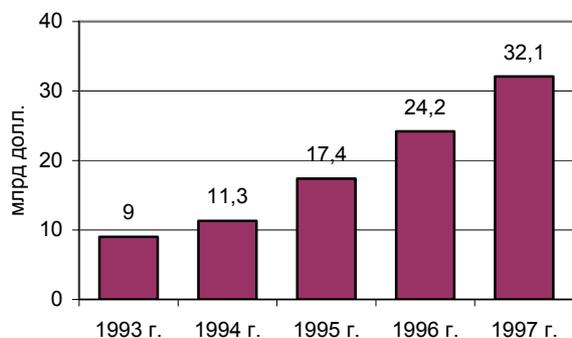
Естественно, в таких условиях рассчитывать на привлечение инвестиций, особенно иностранных, в экономику не приходилось. Инвестиционная репутация страны была серьезно дискредитирована. В период с 1993 по 1998 г. Россия привлекла прямые иностранные инвестиции на сумму 9,2 млрд руб. (т. е. в среднем 1,5 млрд долл. в год).

Однако стоит отметить, что некоторые элементы инвестиционной политики все-таки реализовывались. Они были направлены в первую очередь на стимулирование притока внутренних инвестиций. Во-первых, предпринимались попытки продолжить еще советскую практику государственного программно-целевого инвестирования в стратегические промышленные и социальные проекты. Речь идет о реализации Федеральной адресной инвестиционной программы (подробнее см. раздел «Современные инструменты реализации поддержки инвесторов на федеральном уровне»). Однако ее эффективность была в тот период крайне низкой. Государство брало на себя обязательства по финансовому обеспечению программных мероприятий, но не имело возможности их профинансировать в силу хронической нехват-

ки средств федерального бюджета. Кроме того, те незначительные средства, которые выделялись на реализацию ФАИП, зачастую распределялись между чиновниками федерального и регионального уровней.

Рисунок 16.

Динамика собственного внешнего долга РФ (1993–1997 гг.)



Во-вторых, федеральное правительство, ориентируясь на мировой опыт государственной поддержки инвесторов, инициировало процесс создания свободных экономических зон (подробнее см. раздел «Современные инструменты реализации поддержки инвесторов на федеральном уровне») с целью улучшения социально-экономического положения отдельных, особо депрессивных субъектов РФ. Основой привлечения инвестиций стали разнообразные налоговые и таможенные льготы, которые должны были стимулировать развитие производства товаров и услуг на территории. При этом практика создания СЭЗ в первой половине 1990-х гг. практически никак не регулировалась: отсутствовали изначальные требования к инвесторам, условия их работы на той или иной территории, система оценки результатов деятельности. Как правило, факт создания СЭЗ констатировался документами (указом президента или постановлением Правительства РФ), которые не содержали концептуальных регулирующих механизмов. Это привело к появлению на территории России регионов, которые использовались предпринимателями для легального ухода от налогов, что, естественно, не только не способствовало социально-экономическому развитию регионов, а еще более усугубляло ситуацию.

Именно на вторую половину 1990-х гг. приходится запуск первых российских проектов по соглашению о разделе продукции (подробнее

см. раздел «Современные инструменты реализации поддержки инвесторов на федеральном уровне»). Однако общеэкономические и политические проблемы способствовали тому, что концессионные соглашения, подписанные представителями государства, были чрезвычайно экономически невыгодны для российской стороны. Задача получения «быстрых» денег тогда перевесила стратегические государственные интересы.

Беспрецедентной процедурой привлечения частных инвестиций в экономику стал российский опыт проведения залоговых аукционов. Они проводились на основании Указа Президента РФ «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности» № 889 от 31.08.1995. Правительству РФ было дано право передать в залог акции, находящиеся в федеральной собственности, под кредиты, выдаваемые для выполнения бюджетных обязательств. Право кредитования Российской Федерации предоставлялось организациям, выигравшим аукцион и обязавшимся предоставить больший по сравнению с другими претендентами объем кредита в обмен на передаваемые в залог кредитору акции. Средства, полученные в виде кредита, засчитывались в доходы федерального бюджета.

Первый аукцион, на котором был продан пакета акций компании «Сургутнефтегаз», состоялся 3 ноября 1995 г. За период до 1997 г. года были проданы самые привлекательные активы нефтяной и металлургической промышленности (Таблица 3). Как правило, результаты конкурса определяли заранее, поэтому цена победителя практически не отличалась от стартовой.

При подготовке схемы залоговых аукционов, по-видимому, изначально предполагалось, что полученные государством кредиты будет выгоднее не возвращать, несмотря на невысокую процентную ставку (около LIBOR + 0,5%). Вместо этого по истечении установленного срока залогодержателям было разрешено продать пакеты акций, причем около 70% должно было пойти в бюджет.

Очевидно, что российские залоговые аукционы были проведены поспешно и с огромным количеством стратегических ошибок. Тем не

менее тогда это был единственный способ быстро привлечь деньги отечественных инвесторов. Кроме того, залоговые аукционы выполнили свою главную функцию – разрушили монополию государства на собственность и создали предпосылки для появления частного сектора в российской экономике.

Таблица 3.

Параметры залоговых аукционов по ряду активов (1995–1997 гг.)

Название компании	Пакет акций (%)	Цена пакета акций (млн долл.)
«Сургутнефтегаз»	45	160,1
«Сиданко»	51	129,8
«Юганскнефтегаз»	40,12	78,8
«Сибнефть»	51	110
ЛУКОЙЛ	5	43,6
«Норильский никель»	38	250
НЛМК	14,84	40
«Связьинвест»	25	1875
Восточная нефтяная компания (ВНК)	50 (-1 акция)	879
Тюменская нефтяная компания	40	25
«Норильский никель»	38	256
РАО «ЕЭС России»	8,5	335
КомиТЭК	21,7	132
«Славнефть»	2,17	39

Источник: Российский фонд федерального имущества.

После выявления Счетной палатой РФ многочисленных нарушений законодательства было принято решение прекратить применение этого инструмента привлечения инвестиций. Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», принятый в 1997 г., содержит прямой запрет на проведение залоговых аукционов.

В 1998 г. вслед за девальвацией рубля и отказом правительства от выполнения обязательств по внутреннему государственному долгу произошел обвал банковского сектора России. К концу августа почти половина всех коммерческих банков, в том числе Сбергательный банк, испытывали трудности с выполнением своих обязательств. Платежная система стала разваливаться, и многие граждане утратили доступ к собственным сбережениям. Несмотря на серьезный социальный кризис, это событие, по существу, стало началом выхода российской экономики из глубокой депрессии, в которой она пребывала на протяжении 1990-х гг.

После настойчивых попыток действующего российского президента Б. Ельцина найти себе замену на посту главы государства («парад премьеров» 1999 г.) в 2000 г. к власти приходит В. Путин. Главой федерального экономического ведомства становится Г. Греф, с именем которого связывается формирование современной государственной инвестиционной политики.

В 2000–2004 гг. была реализована система реформ, направленная на вывод российской экономики из кризиса. В частности, началось официальное реформирование налоговой, бюджетной, административной, судебной систем, комплексные изменения коснулись также системы исполнительной власти на уровне субъектов Федерации и муниципальной системы. В совокупности с формированием благоприятной ценовой конъюнктуры на международных рынках энергоносителей комплекс мер, предпринятый государством, способствовал стабилизации социально-экономической ситуации в стране. В 2000 г. России впервые за свою новейшую историю удалось выйти на бездефицитный бюджет.

Начиная с 2004 г. на федеральном уровне стали озвучиваться новые цели развития российской экономики: создание благоприятных условий для устойчивого экономического развития, не зависящего от цен на нефть, диверсификация хозяйствования за счет создания инновационных производств.

В качестве одного из главных условий реализации инновационного сценария экономического развития было названо формирование системной государственной инвестиционной политики, направленной на увеличение объема частных инвестиций в российскую экономику. На основании мирового опыта инвестиционного стимулирования приоритетной моделью реализации поставленных целей стало **государственно-частное партнерство (ГЧП)**.

Как было сказано в предыдущем подразделе, ГЧП – это инвестиционный договор, в рамках которого государство и частный бизнес совместно реализуют проекты, основываясь на соглашении о распределении задач, рисков и доходов. Партнерские отношения предполагают выгоду сотрудничества для обеих сторон: государство получает возможность увеличить эффективность госу-

дарственных инвестиций за счет привлечения капитала и управленческого опыта частного сектора, а бизнес – государственную поддержку (финансовую или административную) в реализации интересных ему проектов.

Можно говорить о том, что на федеральном уровне было принято решение построить целостную государственную политику, направленную на привлечение дополнительных инвестиций в экономику именно на основе принципов государственно-частного партнерства. Зачастую реализацию этого решения называют негласной **инвестиционной реформой**, которая началась в 2005 г. Именно тогда были озвучены инициативы по внедрению в инвестиционную практику ряда инструментов поддержки инвесторов. Речь идет о создании технологических парков, особых экономических зон и Инвестиционного фонда РФ. В течение года был принят ряд законодательных актов, которые закрепили институциональный статус и порядок применения инструментов. Кроме этого, был наконец-то утвержден закон о концессионных соглашениях. В 2006 г. были проведены конкурсы на создание ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типа и отбор проектов на получение средств Инвестиционного фонда. Кроме этого, продолжилось формирование системы федеральных инвестиционных инструментов. Министерство экономического развития и торговли предложило создать дополнительные типы ОЭЗ (туристско-рекреационные и портовые), Российскую венчурную компанию и Федеральное агентство по поддержке экспорта. Практическая реализация этих предложений намечена на 2006–2007 гг.

Внедрение новых государственных инструментов поддержки инвесторов существенно расширило классическое понимание концепции государственно-частного партнерства. Так, на западе ГЧП реализуется в основном в виде различных форм концессий, о которых говорилось выше. В России схемы ГЧП планируется использовать и в собственно концессионных проектах, и в реализации крупных промышленно-инфраструктурных проектов (Инвестиционный фонд), и в развитии отдельных российских территорий (ОЭЗ), и в стимулировании создания

инновационных технологий (Российская венчурная компания). Безусловно, инвестиционные перспективы применения модели ГЧП в России весьма значительны. Однако не стоит забывать, что специфика экономической, политической и социальной действительности способна породить различного рода трудности при реализации этой концептуальной схемы.

Самым проблемным фактором применения ГЧП в России является **несовершенство российского законодательства**. Наиболее важным требованием эффективности проектов, реализуемых по схеме ГЧП, являются государственные гарантии финансируемости своих обязательств. Государство должно принимать на себя долгосрочные, юридически действительные обязательства по осуществлению платежей и неукоснительно выполнять их. Российское бюджетное законодательство, которое исходит из годового планирования бюджетных расходов, не отвечает этому условию. И это представляет собой серьезную потенциальную проблему. Помимо этого, существует необходимость дальнейшей работы над правовым режимом реализации совместных государственно-частных проектов (разрешение на использование проектных активов в качестве залога обеспечения, порядок учета операций по концессионному соглашению для целей налогообложения и т. д.).

Немаловажной является **проблема имиджа государства как стратегического партнера** отечественного и иностранного бизнеса. Для того чтобы избежать дискредитации внедряемых инвестиционных инструментов, органы государственной власти должны разработать и строго соблюдать ясные, прозрачные и действенные процедуры отбора проектов ГЧП. Кроме того, они должны предусмотреть механизмы, применяемые в случае неисполнения частными партнерами своих договорных обязательств. Одна из ключевых функций государства в рамках ГЧП состоит в том, чтобы уметь правильно формулировать свои требования к проектам с точки зрения их структуры, затрат, уровня содержания объектов и качества услуг, а также осуществлять эффективный контроль за исполнением условий соглашения как частным инвестором, так и государственными участниками.

Международный опыт показывает, что с учетом сложности координации действий между различными ведомствами необходим **единый государственный орган по вопросам ГЧП**, который будет обеспечивать эффективное руководство программами. Роль единого органа также заключается в том, чтобы оказывать методологическую поддержку государственным органам власти на уровне ниже федерального, которые отвечают за реализацию региональных проектов ГЧП на местах.

Ввиду того что сделки по ГЧП отличаются особой сложностью, государство должно следить за тем, чтобы **компетентность представителей государственного сектора** при их обсуждении как минимум не уступала компетентности специалистов частного сектора. При этом, чтобы минимизировать потенциальные риски, необходимо четко и системно фиксировать возникающие в процессе разработки или реализации проектов трудности.

Подготовительные мероприятия со стороны государства, направленные на решение

потенциальных проблем в сфере ГЧП, могут существенно смягчить действие многочисленных рисков, связанных с инвестированием в российскую экономику. Последовательное эволюционное создание институциональных и законодательных условий для широкого внедрения ГЧП позволит сформировать основы культуры взаимодействия государства и бизнеса, которой на данный момент не существует.

В заключение можно отметить, что эффективная государственная инвестиционная политика является одним из ключевых факторов усиления инвестиционной привлекательности страны и заинтересованности инвесторов в сотрудничестве с центральными органами власти. Об этом говорит опыт развития как зарубежных стран, так и современной России. Сравнение используемых центральным правительством инвестиционных инструментов в России и за рубежом (Таблица 4), свидетельствует о формировании новой системы инструментов поддержки инвесторов, ориентированной на мировой опыт.

Таблица 4.

Инструменты поддержки инвесторов в России и за рубежом

Инвестиционный инструмент	Мировая практика	Российская практика
Программные государственные инвестиции	+	+
Налоговые и таможенные льготы инвесторам по федеральным налогам	+	+
Концессионные соглашения	+	+
Особые экономические зоны	+	+
Федеральный инвестиционный фонд для реализации крупных инфраструктурных проектов	–	+
Государственные венчурные инвестиции	+	+
Система мер и институтов по поддержке экспорта	+	–
Специальный координационный орган по ГЧП	+	–
Национальное агентство по привлечению инвестиций	+	–
Национальные агентства по развитию отдельных территорий (реализации конкретных проектов)	+	–

III. Современные инструменты реализации поддержки инвесторов на федеральном уровне

На текущий момент в России реализуется или планируется реализовать целый ряд оригинальных или сформированных по западным образцам федеральных инструментов поддержки инвесторов. Однако весь инструментальный набор государственной инвестиционной политики можно поделить на две группы. Мы считаем, что целесообразно было бы обозначить эти группы как **традиционные** государственные инвестиционные инструменты и **новые федеральные инструменты поддержки инвесторов**.

Такое разделение оправдано не только применением формального критерия («давности» применения инструмента), но и рядом концептуальных отличий. Инструменты разных групп создавались в разное время и для достижения различных социально-экономических целей, о которых говорилось выше. Соответственно, их инвестиционный потенциал в современных условиях существенно различается. Поэтому необходимо дифференцировать подходы к модернизации инструментов для приведения их в соответствие со стратегическими перспективами и ориентирами социально-экономического развития России.

Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП)

Наиболее давно используется в России такой федеральный инструмент инвестиционной политики, как Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). По существу, ее прообразом является советский опыт программного подхода к социально-экономическому развитию.

В предельно общем виде современную ФАИП можно охарактеризовать как перечень объектов, реализация которых осуществляется за счет средств федерального бюджета. По российскому законодательству средства ФАИП представляют собой капитальные вложения государства в стимулирование социально-экономического развития страны. Объекты финансирования утверждаются Правительством РФ и закрепляются в законе о федеральном бюджете каждый год. В среднем затраты

на ФАИП составляют 0,4% ВВП и 2,5% расходной части бюджета.

Несмотря на сложную многоуровневую классификацию расходных направлений ФАИП, можно выделить три основные строки инвестирования (Рисунок 17).

Рисунок 17.

Соотношение расходов по ФАИП (среднее за 2003–2006 гг., %)



В среднем около 70% средств программы направляется на решение социальных проблем и проблем, связанных с национальной безопасностью. Очевидно, что такие проекты либо не имеют альтернативных источников финансирования, либо участие в них частного капитала противоречит интересам государственной безопасности и российскому законодательству. Таким образом, на сегодняшний день основной целью применения инструмента является не получение дополнительных доходов в бюджет, а выполнение части социальных функций государства.

Государственные адресные инвестиции используются практически во всех странах, однако наиболее близок к российской практике опыт федеративных государств. Аналогичные формы государственной поддержки социально значимых и проблемных проектов используют Канада, Австралия, Швейцария и конечно США (Case 1). Несмотря на формальное сходство, использование федеральных адресных инвестиций существенно отличается от российской схемы использования инструмента.

Государственные расходы по ФАИП структурно распадаются на два основных направления: финансирование реализации **федеральных целевых программ (ФЦП)** и объектов **непрограммной части** (процентное соотношение – в

среднем 80 к 20%). Основное различие между составляющими ФАИП заключается в том, что ФЦП представляет собой комплекс мероприятий, направленных на решение конкретной отраслевой или территориальной проблемы. Реализация этого комплекса мероприятий распланирована на несколько лет вперед. Непрограммная часть ФАИП представляет собой перечень объ-

ектов (строек), которые оказались не охваченными ФЦП на текущий год, но требуют федерального финансирования в силу своей важности для социально-экономического развития. Поэтому основные этапы развития, современное состояние, проблемы и перспективы дальнейшего применения ФЦП и непрограммной части ФАИП аналогичны.

Case 1.

Программный метод распределения государственных инвестиций используется в США с 30-х гг. прошлого века. В период «великой депрессии» он стал одним из инструментов вывода американской экономики из кризиса.

Один из первых и наиболее масштабных проектов – **Программа развития долины реки Теннесси**. В 1933 г. Т. Рузвельт при поддержке конгресса подписал закон «О государственной корпорации – Администрация долины Теннесси (TVA)». В состав новой структуры вошли губернаторы всех штатов и один представитель федерального правительства. В корпорации было два сопредседателя: единственный федеральный представитель и какой-то из губернаторов, который переизбирался каждый год. Перед организацией стояла генеральная задача – вывести депрессивную территорию, включающую участки 12 штатов, из кризиса. Основной акцент был сделан на производство и распределение электроэнергии. В течение 27 лет строительство новых объектов энергетической инфраструктуры почти полностью финансировалось из федерального бюджета, потому что доходы от продажи энергии покрывали лишь эксплуатационные расходы. В 1959 г. программа была переведена на самофинансирование. В настоящее время энергосистема TVA – крупнейшая в США и занимает 10-е место в мире, обеспечивая электроэнергией 7 млн человек в семи американских штатах.

В 1965 г. началась реализация другой известной комплексной программы. Речь идет о **Программе развития района Аппалачских гор** (территория 13 штатов). Опять был учрежден координирующий орган из губернаторов штатов и федерального представителя – Аппалачская региональная комиссия (ARS). Приоритетным направлением развития здесь стало строительство автомобильных магистралей. Итогом программы стало создание 4 тыс. км дорог, что привело к устранению изоляции района. Это, в свою очередь, способствовало повышению уровня жизни населения, прекращению оттока жителей из региона, развитию промышленности и общественной инфраструктуры.

В настоящее время ФАИП теоретически рассматривается как один из важнейших инструментов реализации активной государственной политики по повышению конкурентоспособности экономики и социальной стабильности в стране. Однако механизмы ее формирования, исполнения и достигнутые результаты зачастую не соответствуют программным тезисам.

Первые государственные целевые программы и списки объектов непрограммной части ФАИП стали формироваться еще в 1993 г. В последующие годы количество государственных программ стало динамично расти, при этом заявленные в них направления охватывали большинство отраслей экономики и социальной сферы. Однако процесс осуществления государственной инвестиционной политики в тот период, как уже отмечалось, в целом носил несистемный, произвольный характер.

Это обернулось тем, что реальное финансирование ФЦП было в пять раз меньше запланированного¹³. Поэтому видимых результатов реализация программ практически не давала.

В середине 1995 г. была предпринята попытка законодательной регламентации применения инструмента и появились нормативные основы разработки и реализации ФЦП¹⁴, несколько ограничившие волонтаристский подход к формирова-

¹³ Например, в 1994 г. ФЦП «Топливо и энергия» была профинансирована только на 15%, ФЦП «Конверсия оборонной промышленности» – на 38%, ФЦП «Жилище» – на 20% и т. д.

¹⁴ Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»» был утвержден Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

нию и исполнению программ. Именно тогда были сформулированы основные принципы применения целевого государственного финансирования.

Причинами для включения проектов в ФАИП стали:

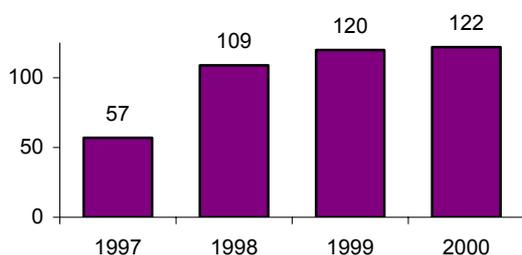
- отсутствие возможностей комплексного решения проблемы за счет действующего рыночного механизма;
- широкомасштабное распространение научно-технических достижений в силу их принципиальной новизны;
- координация технологических изменений в экономике страны.

Во второй половине 1990-х гг. количество ФЦП существенно увеличилось (Рисунок 18). Причем приоритет все более смещался в сторону проектов социальной сферы. Быстрыми темпами утверждались программы развития отдельных российских регионов. Так, если в 1995 г. было всего 4 региональных ФЦП, то в 1998 г. их стало 20, а в 1999 г. – 28.

Несмотря на попытки упорядочить процесс реализации государственных инвестиций и определить основные расходные направления ФАИП, на практике эти программы становились формой государственной поддержки отдельных предприятий, сочетающейся с жесткой межведомственной конкуренцией за ресурсы. Большое число сформированных ФЦП обуславливало распыление государственных ресурсов, эффективность государственных инвестиций была крайне низкой.

Рисунок 18.

Динамика количества ФЦП.



Обновление федеральной политической элиты способствовало тому, что с 2000 г. внимание государства к общей концепции ФАИП заметно усилилось. Было принято решение четко обозначить приоритеты и на их основе сформировать блок новых ФЦП. В частности, было решено, что посредством программы должны решаться исключительно крупные общегосударственные проблемы, носящие межведомственный характер. Это повлекло

за собой изменения и дополнения в нормативную базу, которая ужесточала требования к отчетности по финансированию программ, к контролю их результативности и эффективности (Таблица 5).

Следующим этапом уточнения механизмов реализации и стратегического значения ФАИП стал 2004 г., обозначивший начало бюджетной реформы¹⁵. Смещение акцентов с «управления бюджетными ресурсами» на «управление результатами бюджетных расходов» выразилось в переходе от сметного (на основе индексации сложившихся затрат) к программно-целевому планированию государственных инвестиций. Это предполагало введение количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем достижения намеченных целей и результатов.

Начиная с 2005 г. приоритетным направлением бюджетных расходов, с подачи Министерства экономического развития и торговли РФ, в рамках ФЦП стало финансирование инвестиционно-инновационных проектов, реализация которых ускорит переход от сырьевой к инновационной модели экономики.

Несмотря на провозглашенные федеральной властью тезисы о перспективной смене общегосударственного экономического курса, подходы к реализации ФАИП содержательно не изменились. В 2006 г. из федерального бюджета было выделено около 319 млрд руб. на финансирование мероприятий, предусмотренных программной и непрограммной частями ФАИП. В текущем году реализовывалось 98 целевых федеральных программ и подпрограмм, которые сгруппированы в шесть отраслевых разделов: «Развитие инфраструктуры», «Новое поколение», «Реформирование правосудия», «Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды», «Новая экономика» и «Региональный паритет» (Таблица 6). Этот перечень разделов остается неизменным с 2000 г., все новые программы принимаются с учетом приоритетных направлений.

¹⁵ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004–2006 гг. была утверждена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Таблица 5.

Постановления Правительства РФ по внесению изменений и дополнений в порядок формирования и реализации ФЦП**От 22 апреля 2002 г. № 263**

Введена персональная ответственность за реализацию ФЦП: руководитель федерального органа исполнительной власти – государственного заказчика ФЦП является руководителем программы и несет в установленном порядке персональную ответственность за ее реализацию, конечные результаты, целевое и эффективное использование выделяемых финансовых средств.

Определен порядок и механизм финансирования дирекций федеральных целевых программ.

Уточнены функции государственного заказчика-координатора в части его ответственности за подготовку и реализацию федеральных целевых программ, их финансирование, координацию деятельности государственных заказчиков, представление отчетности о ходе реализации программ.

От 20 марта 2003 г. № 165

Внесены изменения, предоставляющие право Минэкономразвития России, Минфину России и Минпромнауки России вносить в Правительство РФ предложения:

- 1) о корректировке целей программы и сроков их реализации;
- 2) о целесообразности дальнейшей реализации программы;
- 3) о сокращении доли финансирования программных мероприятий за счет средств федерального бюджета, если государственный заказчик не принял мер по обеспечению полного и своевременного финансирования мероприятий программы в соответствии с показателями, установленными Правительством РФ при утверждении программы, за счет средств внебюджетных источников и бюджетов субъектов РФ.

От 25 декабря 2004 г. № 842

Внесены изменения, обеспечившие:

- 1) привязку сроков разработки ФЦП к срокам подготовки проекта федерального бюджета;
- 2) ужесточение требований к принятию ФЦП, включая подготовку концепций программ на вариантной основе;
- 3) усиление контроля за ходом выполнения ФЦП, в том числе регулярное проведение мониторинга их реализации;
- 4) определение схемы и графика разработки проекта и утверждения ФЦП.

Если рассматривать ФАИП в ее современном состоянии в качестве федерального инструмента привлечения инвесторов, то ее достижения в этом направлении очень близки к нулю. Действительно, 70% расходов по ФИАП – это финансирование социальных программ и мероприятий, связанных с государственной безопасностью, и это, пожалуй, неизбежно. Однако те 30% средств, которые тратятся на производство и инфраструктуру, расходуются без какой-либо привязки к инвестиционным процессам, происходящим в России. Расходы по ФАИП, несмотря на то что название программы содержит термин «инвестиционная», больше напоминают текущие расходы государства на выполнение своих обязательств.

Очевидно, что для усиления инвестиционного эффекта этого инструмента необходима концептуальная модернизация механизма применения ФАИП. Но необходимо понимать, что подобное реформирование связано с решением ряда проблем, которыми сопровождается современная практика применения инструмента.

Одним из существенных барьеров реализации потенциала программно-целевого подхо-

да к государственному инвестированию является **неэффективная система управления проектами ФАИП**. Как правило, целостная система управления реализацией мероприятий и программ отсутствует. Обычно функции государственного заказчика сводятся к трем мало связанным между собой предельно формальным блокам:

1. ежегодная подготовка заявки на бюджетные ассигнования по программе, распределение средств по программным мероприятиям после утверждения расходов по программе;

2. подготовка и проведение конкурсов на реализацию программных мероприятий, заключение государственных контрактов, приемка соответствующих работ;

3. ежегодная подготовка отчетов о реализации программы.

В итоге управление программой больше ориентировано не на достижение конечных результатов, а на освоение в течение года выделенных бюджетных средств и обоснование продолжения финансирования в следующем году.

Федеральные целевые программы

Направление ФЦП	Название ФЦП
Развитие инфраструктуры	1. «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)». 2. «Жилище» на 2002–2010 годы. 3. «Мировой океан». 4. Президентская программа развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997–2006 годы. 5. «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года». 6. «Государственная граница Российской Федерации (2003–2010 годы)». 7. «Социальное развитие села до 2010 года». 8. «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 годы. 9. «Культура России (2006–2010 годы)». 10. «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы». 11. «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах».
Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды	12. «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002–2006 годы)». 13. «Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Российской Федерации». 14. «Ядерная и радиационная безопасность России» на 2000–2006 годы. 15. «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года». 16. «Сейсмобезопасность территории России» (2002–2010 годы). 17. «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002–2010 годы)». 18. Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации». 19. «Антитеррор (2005–2007 годы)». 20. «Реструктуризация запасов ракет, боеприпасов и взрывчатых материалов, приведение системы их хранения и эксплуатации во взрывопожаробезопасное состояние на 2005–2010 годы». 21. «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы)». 22. «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы». 23. «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы». 24. «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года».
Новое поколение	25. «Дети России» на 2003–2006 годы. 26. «Реформирование системы военного образования в Российской Федерации на период до 2010 года». 27. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы. 28. «Русский язык» на 2006–2010 годы. 29. «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы».
Новая экономика	30. «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 годы)». 31. «Глобальная навигационная система». 32. «Национальная технологическая база» на 2002–2006 годы. 33. «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года». 34. «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 годы)». 35. Научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 годы. 36. «Энергоэффективная экономика» на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года. 37. «Электронная Россия (2002–2010 годы)». 38. Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы. 39. «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы».

Направление ФЦП	Название ФЦП
Региональный паритет	40. Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2010 года.
	41. «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 года».
	42. «Юг России».
	43. «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года».
	44. «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)».
	45. «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года».
	46. «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005–2020 годах».
	47. «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)».
	48. Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.
	49 «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002–2006 годы».
Реформирование правосудия	50. «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы.

Кроме того, в процессе управления средствами ФАИП принимают участие несколько министерств и ведомств; значительное число программ имеют нескольких государственных заказчиков, разделить полномочия и ответственность которых зачастую не представляется возможным. Если получатели бюджетных средств не смогли доказать целесообразность продления программы, то персонально все равно никто не отвечает. Ответственность руководителя замещается «ответственностью программы» – основной инструмент воздействия заключается в сокращении финансирования. При этом особо не выясняется, почему программа была сорвана.

Откорректировать цели программы и перечень программных мероприятий при сокращении финансирования оказывается задачей весьма непростой. Хотя, казалось бы, уменьшение объема федеральных средств должно автоматически вести к изменению первоначальной версии программы, этого не происходит, тем более автоматически. Дело в том, что тексты ФЦП являются официальными приложениями к постановлениям Правительства РФ об их утверждении. При этом исключается внесение каких-либо изменений в программы, включая изменения программных мероприятий и ресурсной части, без соответствующего решения Правительства РФ. Этот громоздкий бюрократический механизм препятствует адаптации программы к текущим условиям и заставляет ориентироваться на план, который уже в принципе не способен реализоваться.

Отдельной проблемой является практика **внебюджетного финансирования мероприя-**

тий ФАИП. По существу, она отсутствует. Во-первых, крайне слабо налажена работа по информированию потенциальных инвесторов о целях, задачах, этапах реализации проекта. Те же инвесторы, которые решают принять участие в проекте, рискуют потерять вложенные средства, поскольку обязательства по софинансированию носят размытый характер и часто нарушаются.

Очень интересно обстоит дело с определением объемов финансирования из внебюджетных источников при составлении программы реализации проектов. Планируемые объемы привлечения внебюджетных средств зачастую определяются как простая разность между общей потребностью в средствах для реализации программы и предполагаемым объемом бюджетного финансирования, т. е. вне всякой связи с возможностью их привлечения. Более того, государственные заказчики при подготовке программ иногда закладывают в показатели финансирования программных мероприятий заведомо завышенные объемы средств из внебюджетных источников и средств бюджетов субъектов Российской Федерации, используя это как важный аргумент в пользу принятия программы.

Следует сказать о существенной **недооценке мониторинга достигнутых результатов и оценки промежуточных итогов реализации программ.** Мониторинг программы обычно сводится к мониторингу ее отдельных программных мероприятий, при этом отслеживается не столько решение поставленных задач, сколько выполнение запланированных объемных показателей по меро-

приятиям. Мониторинг не встроен в систему принятия решений и рассматривается как разовая задача в обеспечение подготовки ежегодного отчета государственного заказчика о реализации целевой программы.

Не лучшим образом обстоит дело с **отчетностью по результатам программы**. Существующая система отчетности, по сути, не ориентирована на анализ результативности мероприятий ФАИП, поскольку отчеты государственных заказчиков не дают однозначного представления об экономическом содержании программных расходов, не позволяют в полной мере оценить выполнение планов и достижение целей. В подавляющем большинстве случаев они не содержат анализа выполнения поставленных в программе задач, а представляют собой описание реализованных и нереализованных мероприятий. В качестве проблем, спровоцировавших срыв проекта, обычно называются недостаточное финансирование из бюджета, недостаточный уровень софинансирования и проблемы реализации инвестиционной составляющей программы.

Анализ основных проблем, сопровождающих применение ФАИП как инструмента государственной инвестиционной политики, позволяет сформулировать ряд приоритетных направлений совершенствования современной практики, которые, кстати, переключаются с принципами успешной реализации федерального адресного ин-

вестирования в западных странах. Далее перечислены основные из этих направлений.

1. Ориентация на «управление результатами». Предполагает автоматическое уточнение соответствующих целевых показателей и поиск альтернативных путей в случае сокращения расходов по программе. В любом случае сокращение расходов должно приводить либо к утверждению изменений по программе, либо к признанию нецелесообразности дальнейшего ее продолжения. Для того чтобы сделать этот механизм доступным на любой стадии реализации проекта, необходимо изначально определить критерии, на основании которых может быть сокращено финансирование программ.

Нельзя не отметить, что в текущем году была предпринята попытка сформировать ФЦП с использованием сценарного программирования. Речь идет о ФЦП «Развитие города Сочи как горноклиматического курорта (2007–2014 гг.)» (Case 2). Основным критерием, который должен определить выбор того или иного сценария, связан с решением Международного олимпийского комитета по поводу определения места проведения очередных игр. Это, конечно, можно рассматривать как прогресс в подходе к реализации возможностей ФАИП, однако вариации в рамках альтернативных сценариев опять-таки отсутствуют и проблема повышения гибкости реализации программы, по существу, сохраняется.

Case 2.

23 января 2006 г. Председатель Правительства РФ М. Фрадков подписал Распоряжение об утверждении концепции ФЦП «Развитие города Сочи как горноклиматического курорта (2007–2014 гг.)». Подписанию документа предшествовало одобрение российским правительством выдвижение г. Сочи претендентом на проведение XXII зимних Олимпийских игр и XI Параолимпийских игр 2014 г. Однако в настоящее время в городе нет ни одного спортивного объекта, соответствующего требованиям проведения международных соревнований. Кроме того, состояние транспортной и гостиничной инфраструктуры также не соответствует мировым стандартам.

Утвержденная концепция учитывает тот факт, что решение о выборе столицы Олимпийских игр будет принято Международным олимпийским комитетом в середине 2007 г. Поэтому в программе развития города предусмотрено два сценария ее реализации. Если г. Сочи получает право на проведение XXII зимних Олимпийских игр, то все мероприятия программы реализуются в полном объеме. Предельный объем федерального финансирования по программе равен 192 млрд рублей. Если Международный олимпийский комитет выбирает в качестве столицы Олимпийских игр другой город, то реализуются «мероприятия, необходимые для формирования современного горноклиматического курорта, создания условий для тренировок российских спортсменов и проведения соревнований по тем видам спорта, по которым нет возможности в настоящее время проводить их в РФ». Второй сценарий предполагает сокращение государственных инвестиций почти в три раза.

Обеспечение проектного подхода (сохранения «программного» эффекта) при изменении уровня финансирования предполагает ежегодное уточнение ранга (степени важности) задач целевой программы; ключевых мероприятий, снижение расходов по которым ставит под угрозу реализацию программы в целом; предельно возможного сокращения финансирования по каждому из мероприятий, при котором сохраняется смысл их осуществления; мероприятий, прекращение которых приведет к заведомо большим потерям, чем продолжение их финансирования для завершения.

2. Формирование центров принятия решений. Позволяет добиться увеличения эффективности использования модели государственно-частного партнерства в реализации программ. В частности, это может выразиться в установлении в качестве обязательного требования создания научно-координационного совета по реализации целевой программы, включающего представителей государственных заказчиков, исполнительных органов субъектов РФ, бизнеса, общественных объединений, экспертного сообщества.

3. Усиление персональной ответственности за результаты программы. Увеличивает уровень ответственности руководителя проекта, что будет способствовать более эффективной работе всей команды, осуществляющей реализацию отдельных мероприятий.

4. Организация мониторинга реализации программ. Предполагает нормативное закрепление обязательных для выполнения требований, в частности:

— по использованию наряду с отчетными данными по реализации программных мероприятий и официальными статистическими данными результатов опросов (населения, бизнеса, экспертов);

— по обязательному включению в государственные контракты требований к исполнителям по представлению регулярной промежуточной отчетности;

— по отражению в отчетах о выполнении программ плана устранения возникших проблем;

— по развитию практики публичного размещения информации о ходе реализации проектов.

Законодательное и административное сопровождение реализации этих направлений на федеральном уровне способно переориентировать практику применения ФАИП на решение системных проблем, как это делается на Западе. Актуальность необходимости такого перехода очевидна, потому что формальный («бумажный») подход уже продемонстрировал свою несостоятельность. Для выполнения программных заявлений о перспективах перехода к инвестиционно-инновационной экономике государству необходимо в первую очередь самому быть эффективным менеджером. И процесс программного федерального инвестирования вполне может стать площадкой для осуществления такой демонстрации.

Практика федеральной поддержки наукоградов

Наукограды как населенные пункты особого типа, сосредоточившие в себе значительный научный потенциал и обеспечивающие в определенной степени развитие государства, появились в России в XX в. — большинство из них были основаны в 1930–1980-е гг. Как особые зоны развития научно-технической сферы страны, наукограды полностью функционировали за счет значительной поддержки со стороны государства, которая в 1990-е гг. фактически исчезла. Ассигнования на науку в первой половине 1990-х гг. сократились в шесть раз.

До 1997 г. никакой российской законодательной базы в отношении городов такого типа фактически не существовало. Первые документы¹⁶, появившиеся в РФ в отношении наукоградов, практически не изменили ситуации: экономика и наука городов оставались в наилучшем состоянии. Первым серьезным шагом со стороны федеральной власти по изменению этой практики является принятие федерального закона в 1999 г. (ФЗ от 7.04.1999 № 70-ФЗ). Согласно данному документу статус наукограда и срок его действия (до 25 лет) устанавливался указом президента РФ по представлению Правительства РФ. Этим же указом утверждались

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 79 «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)».

направления деятельности и программа развития города. Право лишения данного статуса также возлагалось на президента РФ по представлению Правительства РФ. Государственная поддержка наукоградов осуществлялась согласно программе его развития.

За период действия данного ФЗ, с 1999 по 2004 г., статус наукограда получили всего семь городов, хотя фактически на территории России существует более 50 наукоградов в более чем 20 субъектах РФ. Поправки, которые были внесены в ФЗ в 2004 г. (от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) и новые постановления Правительства РФ (например, от 24 ноября 2004 г. № 681), передающие права по установлению статуса и другие процедуры полностью Правительству РФ, кардинально не изменили ситуации (Таблица 7).

Таблица 7.

Российские наукограды с официальным статусом

Наукоград	Год присвоения официального статуса
г.Обнинск (Калужская область)	2000
г.Королев (Московская область)	2001
г.Дубна (Московская область)	2001
Пос. Кольцово (Новосибирская область)	2003
г.Мичуринск (Тамбовская область)	2003
г.Фрязино (Московская область)	2003
г.Реутов (Московская область)	2003
г.Петергоф (г. Санкт-Петербург)	2005
г.Пущино (Московская область)	2005
г.Бийск (Алтайский край)	2005

Причинами такой немногочисленности за почти восьмилетний период существования рассматриваемого инструмента могут служить как многоступенчатый, забюрократизированный процесс подачи заявки и получения статуса (который включал подачу многочисленных документов, согласованных в различных министерствах и ведомствах)¹⁷, так и непрозрачность механизма распределения финансирования, особенно на первых этапах, и другие недочеты законодательной базы. К последним можно отнести обязательность расположения всех научных организаций в пределах города, а также функциониро-

вание наукограда как муниципального образования со статусом городского округа. Оба требования не всегда соблюдаются в городах, претендующих на этот статус, по объективным причинам (например, Зеленоград – это район Москвы, что влечет за собой прямую невозможность получения официального статуса наукограда).

До 2004 г. господдержка наукоградов, включающая в том числе и финансирование, осуществлялась в виде целевого выделения средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, которое и являлось основой для реализации соответствующих программ, а также в виде реализации ФЦП, передачи в собственность или управление объектов федеральной собственности и ряда других мер. Однако в целом порядок финансирования программ из разных источников не был установлен. Полномочия же распределения федеральных средств между различными наукоградами не были законодательно закреплены за каким-либо из органов власти. Реальным распределением занималось Министерство финансов РФ по собственной непрозрачной методике. Еще одним отрицательным обстоятельством финансирования была норма, согласно которой федеральные средства предоставлялись только при условии предоставления субъектом РФ наукограду поддержки в размере не менее 50% сумм налоговых платежей, поступающих в бюджет региона от города, что требовало большой согласованности региональных и местных властей.

С 2004 г. ввиду изменившейся законодательной базы статус наукограда стал основанием лишь для финансирования из федерального бюджета в виде субвенций. По этой причине программы развития стали ориентироваться на другие источники финансирования (Рисунок 19). Распределение же средств федерального бюджета между городами закреплялось за Министерством финансов РФ по согласованию с Министерством экономического развития и торговли РФ и Министерством образования РФ.

Программы развития наукоградов независимо от срока, на который предоставлялся этот статус, разрабатывались на пять-шесть лет. Большинство из них включали, согласно законодательству, три основных раздела: развитие на-

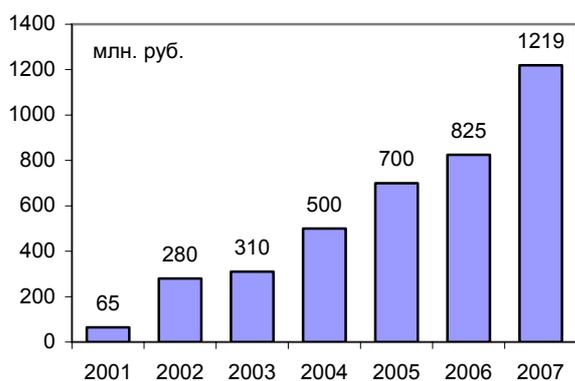
¹⁷ Определялось Постановлением Правительства РФ от 22.09.1999 № 1072 «Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса».

учно-производственной и инновационной деятельности, развитие социальной сферы и создание условий для развития города. Однако соотношение средств, направляемых на выполнение данных подпрограмм, значительно варьировало в зависимости от города. Часть наукоградов первоначально тратили большую часть средств на поддержку не научной сферы, а исключительно социальной инфраструктуры, в том числе на текущие задачи, например ремонт улиц и пр.

В целом, ежегодная финансовая поддержка наукоградов, согласно программам, была сопоставима с доходами их местных бюджетов. Однако об эффективности и результативности столь значительных вложений судить затруднительно ввиду непрозрачности системы оценки. Сама реализация программ также пока не стала удачным опытом – многие мероприятия проводятся с нарушениями, существуют трудности со своевременным финансированием.

Рисунок 19.

Динамика средств федерального бюджета, предоставляемых наукоградам



Данные Министерства финансов РФ

Таким образом, в результате осуществления федеральной поддержки наукоградов масштабные цели по прорыву в научно-технической сфере и стабилизации городских финансов, которые ставились изначально, до сих пор не достигнуты. Реализация программ развития наукоградов ставит под сомнение целесообразность дальнейшего активного использования этого инструмента федеральной инвестиционной политики. Его более эффективное применение возможно как в сочетании с другими инструментами господдержки, так и при его некоторой доработке, например создании налоговой политики в отношении муниципальных образований подобного типа, учитывающей их специфику.

Федеральный фонд регионального развития

Еще одним направлением осуществления государственных инвестиций является **Федеральный фонд регионального развития (ФФРР)**. Отличительной чертой этого инструмента является его четкая региональная привязка: средства фонда направляются на долевое финансирование инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения.

Государственные инвестиции в инфраструктуру осуществляются во многих зарубежных странах. Причем практически везде финансирование носит выборочный характер, т. е. основывается на экспертной оценке необходимости предоставления субсидий той или иной территории. Приоритетные направления инфраструктурных инвестиций в разных странах различные. Так, в Финляндии первостепенное значение уделяется субсидированию социальной инфраструктуры, особенно организации учреждений высшего профессионального образования как основы развития инновационных технологий. В Германии приоритетным является стимулирование создания производственной инфраструктуры. Это, в частности, выражается в обустройстве территорий под промышленное строительство, создании или расширении транспортных коммуникаций, развитии энергетического и водного снабжения.

В России организованная практика государственного инвестирования в развитие инфраструктуры регионов началась в 2001 г. Именно тогда был сформирован ФФРР. Изначально фонд действовал в рамках ФАИП: финансирование осуществлялось через федеральную целевую программу «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации». Это предполагало зависимость реализации каждого конкретного проекта от федеральных органов власти, а на практике означало, что строительство каждой конкретной школы, больницы, участка дороги планировалось в Москве.

К 2005 г. на федеральном уровне было принято решение отказаться от такой формы ор-

ганизации процесса. В итоге ФФРР получил статус самостоятельного бюджетного фонда. Теперь на уровне федерального центра ежегодно определяется только общий объем финансирования. Отбор субъектов РФ осуществляется на основании показателя обеспеченности территории объектами социальной (учреждения образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта) и инженерной (объекты транспортной инфраструктуры и ЖКХ) инфраструктуры. Величина показателя рассчитывается на основе методики, разработанной Министерством финансов РФ.

Если региональный показатель обеспеченности общественной инфраструктурой превышает среднероссийский уровень не более чем на 10% или ниже этого уровня, то субъект РФ получает дотации из ФФРР. Причем помощь по линии этого фонда могут получить только так называемые регионы-реципиенты. Регионы с профицитными бюджетами, даже если уровень развития общественной инфраструктуры в них не соответствует среднероссийским стандартам, финансирования из ФФРР не получают. Субъекты РФ должны сами предоставлять в Министерство финансов Российской Федерации информацию о размере бюджета и необходимых объемах софинансирования конкретных проектов. Причем профильное министерство имеет право скорректировать объем запрашиваемого софинансирования. Если регионы не предоставили в срок необходимую информацию или оформили ее ненадлежащим образом, они лишаются права на получения средств ФФРР на следующий год.

Итоги конкурса, которые представляют собой список регионов – получателей средств ФФРР и объемы рассчитанного финансирования, утверждаются Правительством РФ и закрепляются в законе «О федеральном бюджете Российской Федерации» на каждый календарный год.

Учитывая изменения статуса ФФРР, более-менее показательной является динамика объемов государственных инвестиций по линии этого фонда с 2005 по 2007 г. (Рисунок 20).

Нельзя не отметить позитивные решения в применении этого инструмента государственно-

го инвестирования. Во-первых, весьма конкретно выбранный приоритет финансирования – региональная общественная инфраструктура. Во-вторых, практика передачи на уровень регионов функции выбора конкретных проектов для реализации. За федеральным центром остались полномочия по контролю результатов и принятию решений о дальнейшем финансировании. Такая форма инвестиционного взаимодействия федерального центра и регионов уже больше походит на провозглашенное бюджетирование по результатам.

Рисунок 20.

Динамик объема инвестиций по линии ФФРР (2005–2007 гг.)



Однако инвестиционную эффективность применения инструмента существенно снижает выборочный подход к определению регионов – получателей средств по линии ФФРР. Несмотря на то что Министерство финансов использует математические методы при подсчете показателей уровня инфраструктурной развитости регионов, субъективный момент полностью исключить не удастся. Еще больше усугубляет ситуацию тот факт, что перечень регионов и суммы субсидирования меняются каждый год. Регионы не знают наверняка, попадут ли они список получателей средств ФФРР, а если попадут, то сохраниться ли необходимый для завершения проектов объем федерального софинансирования. Это, во-первых, искажает структуру реальных потребностей регионов и препятствует качественной реализации конкретных проектов, потому что зачастую заставляет региональные власти действовать

по принципу «построить хоть что-нибудь». Во-вторых, сводит на нет возможность привлечения частных инвесторов, потому что они не могут достоверно учитывать федеральную помощь на этапе проектирования и рассчитывать на федеральные субсидии в перспективе.

Для решения этой проблемы необходимо либо перейти к более долгосрочному бюджетному планированию на федеральном уровне, либо законодательно закрепить более длительный срок сохранения объемов финансирования. Возможно, это приведет к сокращению общего числа регионов – получателей средств фонда, но позволит сделать федеральную помощь более эффективной и качественной.

Еще одним слабым местом использования данного инструмента является лишение права на федеральную помощь в развитии инфраструктуры регионов-доноров. По логике Министерства финансов, если регион имеет профицитный бюджет, то он может самостоятельно совершенствовать инфраструктуру. Причем, какие регионы являются донорами, а какие – реципиентами, решает опять-таки Минфин, однако градации регионов, которые попали в список доноров, далее не проводится. Но сравнивать возможности бюджетов, к примеру, нефтегазоносных округов и регионов, специализирующихся на перерабатывающей промышленности (Оренбургская, Вологодская, Ярославская области), не слишком корректно. Такая перекрестная методология существенно тормозит реализацию инвестиционного потенциала российских регионов, которых «записали» в доноры. Более того, она снижает мотивацию регионов стимулировать развитие внутренней налоговой базы, привлекать частных инвесторов и выходить на бездефицитный бюджет.

Решение обозначенных проблем позволит усилить эффект применения ФФРР как инвестиционного инструмента. Адекватная оценка бюджетного потенциала регионов в целом и их инфраструктурной развитости в частности и более приближенные к интересам бизнеса сроки государственного инвестирования способны увеличить приток частных инвестиций в российскую экономику.

Налоговые льготы инвесторам¹⁸

Начиная с памятного Указа Президента России от 8 мая 1996 г. № 685 «Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины» **радикальное сокращение льгот и исключений из общего режима налогообложения** признается одним из основных направлений государственной политики в области налоговой реформы в Российской Федерации.

Поэтому отмена налогов в ходе налоговой реформы сопровождалась резким сокращением налоговых льгот. Это позволило компенсировать выпадающие бюджетные доходы и снизить налоговые ставки. Например, главным условием снижения ставки налога на прибыль с 35 до 24% в 2002 г. был отказ почти от всех льгот по этому налогу. В результате бизнесу пришлось отказаться и от так называемой инвестиционной льготы, при которой освобождалось от уплаты налога до 50% прибыли, если она направлялась на расширение и модернизацию собственного производства, т. е. на капитальные вложения¹⁹.

Существует мнение, что налоговые льготы разрушают принцип равенства налогового бремени, поскольку льготный режим для одних налогоплательщиков неизбежно означает дополнительное налоговое бремя для других²⁰. Считается также, что налоговые льготы, как правило, недостаточно эффективны и зачастую не достигают тех целей, ради которых они вводились, являясь при этом питательной средой для всевозможных злоупотреблений.

Однако проведение политики ликвидации налоговых льгот означает лишение государства одного из инструментов регулирования экономики, возможности определять и стимулировать приоритетные направления развития.

Как свидетельствует исторический и зарубежный опыт, налоговые льготы – это неотъ-

¹⁸ Раздел подготовлен В.М. Зариповым (юридическая компания «Пепеляев, Гольцблат и партнеры»)

¹⁹ Подп. «а» п. 1 ст. 6 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

²⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации. Общая часть (проект)/ Комментар. С.Д. Шаталова. М., 1996. С. 13.

емлемая часть налоговой политики государства и одновременно серьезный фактор, влияющий на экономическое состояние и налогоплательщиков, и государства. Эффективное использование налоговых льгот в качестве практического инструмента роста промышленного производства – не только актуальная экономическая задача, но и требование, вытекающее из российской Конституции.

Поддержка рыночной экономики осуществляется путем признания и защиты всех форм собственности, создания гарантий свободы экономической деятельности, обеспечения единства экономического пространства, проведения протекционистской таможенной политики, но лучший способ содействия рыночной экономике – это поддержка конкуренции. Крупнейший западный экономист Ф.А. Хайек справедливо отмечал: «Кроме распределения продуктов с помощью рыночной конкуренции мы не знаем никакого иного способа информировать индивидов о том, куда каждый из них должен направить свои усилия, чтобы его вклад в создание совокупного продукта оказался максимальным»²¹. Конкуренция есть самый надежный механизм рыночной экономики, увязывающий производство и человека в единую систему саморазвивающейся экономики. Не случайно в Конституции РФ дважды провозглашается необходимость поддержки здоровой конкуренции.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П отмечается, что законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и должен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне, чтобы не допустить недобросовестной конкуренции и реально гарантировать в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции РФ соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

По общему правилу налог предназначен для финансирования государственного бюджета. Однако общепризнано, что одним из основных способов государственного регулирования является налоговая политика. В этой связи возрастает

роль налоговых льгот как цивилизованного средства государственного регулирования экономики. Способность льгот быть внешним стимулятором экономических процессов объясняется увеличением конкуренции со стороны налогоплательщиков, освободившихся благодаря льготам дополнительные средства на развитие хозяйственной деятельности. В экономическом смысле льготы выполняют роль дополнительных инвестиций государства в приоритетные направления. В результате действия «сигнальной» функции льгот происходит «перетекание» капитала в наиболее выгодные сферы.

Поддерживая предприятия в области инноваций и инвестиций, создавая равные экономические условия для различных по экономическому положению и потенциалу хозяйствующих субъектов, государство стремится к развитию экономики (занятость, инфраструктура, увеличение налогооблагаемой базы) и, как следствие, к усилению своей социальной роли. Поэтому поддержка конкуренции путем предоставления налоговых льгот признается одним из факторов развития общественного производства и усиления социальных гарантий. Налоговые льготы – это неотъемлемая часть налоговой системы, органичная часть социального государства и рыночной экономики в целом.

Однако все чаще от аудиторов Счетной палаты звучат предложения **заменить существующие налоговые льготы адресными бюджетными дотациями.** По мнению разработчиков Мирового налогового кодекса, предоставление экономических субсидий через налоговую систему, т. е. через налоговые льготы, менее эффективно, чем выплата прямых субсидий.

Между тем в свете последних событий такие аргументы можно, по крайней мере, поставить под сомнение. Так, из созданного Инвестиционного фонда до сих пор не выделено средств, т. е. адресаты не получили финансовую поддержку, которую могли бы непосредственно ощутить в случае с налоговыми льготами. Пример с монетизацией социальных льгот свидетельствует о том, что государственные органы оказались неспособны наладить систему контроля, что привело не к снижению государственных расходов, а к еще большему их «раздуванию».

²¹ Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. М., 1992. С. 16.

Очевидно, что налоговые льготы – это законная возможность снизить налоговые издержки. Как отметил в своем докладе Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 мая 2003 г. № 9-П одним из первых официально признал законное право налогоплательщика на усилия по снижению налогового бремени, в том числе путем использования налоговых льгот и преимуществ специальных налоговых режимов. В то же время в практике судов нередки случаи, когда отдельные лица создают лишь видимость законных оснований для использования вычетов и льгот²². Признавая данную проблему, следует согласиться со справедливым признанием в президентском послании 2005 г. того факта, что в последние годы наша налоговая система находилась в стадии формирования, потребовались время и богатая судебная практика, чтобы у нас появились четкие ответы на все вопросы. **Тотальный запрет льгот – это слишком упрощенный и дорогой для экономики подход к решению проблем.**

Развитие общественных отношений, науки и практики позволяет найти ответ на вопрос, как избежать масштабных злоупотреблений системного характера при предоставлении налоговых льгот, т. е. таких злоупотреблений, которые приводят к разрушению налоговой системы и угрожают экономической безопасности государства.

До последнего времени государственный курс на «зачистку» налоговых льгот выдерживался весьма твердо. В последние год-два наблюдается значительное **увеличение числа налоговых льгот инвестиционного характера**, если называть вещи своими именами. Так, значительные налоговые льготы предоставлены резидентам особых экономических зон²³. С 2007 г. установлена нулевая ставка НДС при освое-

нии Восточной Сибири²⁴. Предусмотрена пониженная ставка ЕСН для компаний, работающих в области информационных технологий²⁵. Эти льготы ярко отражают формирование новой промышленной политики. Обсуждается перспектива освобождения от НДС авиатехники, продаваемой российским покупателям, независимо от того, произведена она в России или за рубежом.

Председателем Правительства России М.Е. Фрадковым поручено профильным министерствам – финансов, экономического развития и торговли, промышленности и энергетики, образования и науки – проработать возможность восстановления ранее существовавшей инвестиционной льготы²⁶ в качестве одной из мер стимулирования темпов роста обрабатывающей промышленности и высоких технологий, а не сырьевого сектора.

Существовавшая прежде льгота не была лишена недостатков. Так, воспользоваться этой льготой не могли компании, не имеющие прибыли, например убыточные и лишь начинающие бизнес. В то же время, по расчетам, сделанным в 2004 г. Центром макроэкономического анализа и прогнозирования, возвращение льготы привело бы к росту инвестиций на 21% в промышленности в целом, а в обрабатывающих отраслях – на 23–24%. По всей видимости, права на такую льготу не будут иметь высокорентабельные отрасли – производство спирта и табачных изделий, добыча нефти и газа.

В качестве альтернативы возврату к инвестиционной льготе губернатором Пермского края О.А. Чиркуновым предлагается возврат права субъектов Российской Федерации предоставлять льготу на всю региональную часть налога на при-

²⁴ Федеральный закон от 27.07.2006 № 151-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

²⁵ Федеральный закон от 27.07.2006 № 144-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы».

²⁶ Коммерсантъ. 2006. 15 сентября.

²² Зорькин В.Д. Налоговое право и практика Конституционного Суда Российской Федерации. Доклад на III Международной научно-практической конференции «Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2005 года».

²³ Федеральный закон от 22.07.2005 № 117-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»».

быль, т. е. на 17,5% из 24%. Данного права регионы лишились в ходе излишней централизации бюджетных доходов и в пылу борьбы с «внутренними офшорами». Поэтому необходимо обсудить возможность пересмотра политики федерального центра в пользу большей самостоятельности региональных властей в распоряжении налоговыми поступлениями с одновременным совершенствованием системы сдержек и противовесов в бюджетном законодательстве.

Повышенное внимание к налоговым льготам в наши дни ставит задачу выработки принципиальных подходов к установлению и законодательному регулированию налоговых льгот, которые должны отражать глобальные федеральные планы по построению инновационно-инвестиционной экономики.

Концессионные соглашения²⁷

Современный интерес к концессиям, число которых резко выросло за рубежом в 1990–2000-е гг., связан с либерализацией экономики, с тем, что правительства стали передавать в концессию частным компаниям объекты производственной инфраструктуры, до этого неизменно находившиеся в государственной собственности: электроэнергетику, транспорт, ЖКХ, телекоммуникации. За последнее время в мире были реализованы тысячи больших и малых, успешных и неудачных концессионных проектов. Спектр построенных в рамках концессий объектов в мире чрезвычайно широк: от грандиозного проекта века «Евротуннель» стоимостью 15 млрд долл. до муниципальных контрактов в области досуга и отдыха стоимостью в несколько тысяч долларов каждый.

В разрезе отраслевой принадлежности больше всего концессий выдается в таких сферах, как авто- и железнодорожные магистрали, морские порты и аэропорты, водоснабжение и канализация, энергетическое хозяйство, телекоммуникации.

Наибольшее распространение концессии получили в сфере платных автомагистралей. В Западной Европе из 51 тыс. км автомагистралей более 17 тыс. км переданы в концессию. Во

Франции доля концессионных дорог составляет 75% от общей протяженности автомагистралей. В Индонезии, Мексике и ряде других стран 100% автомагистралей построены и функционируют в рамках концессий.

В развивающихся странах в 1990-е годы и начале XXI в. было реализовано множество проектов ГЧП по концессионной схеме в производственной инфраструктуре (Таблица 8). Концессия, по существу, главная форма ГЧП за рубежом.

В чем состоит заинтересованность государства при передаче объектов в концессию? Во-первых, оно перекладывает бремя несения расходов по инвестированию и содержанию своего имущества на бизнес. Во-вторых, решает бюджетную проблему за счет поступления концессионных платежей и снятия нагрузки по финансированию государственных объектов. В-третьих, расширяет острые социально-экономические проблемы, за которые несет ответственность перед обществом.

В то же время очевиден интерес частного капитала к концессионным проектам. Во-первых, концессионер получает в долговременное управление государственные активы, ему не принадлежащие, часто на льготных условиях платы за концессию. Во-вторых, вкладывая инвестиции, концессионер имеет достаточные гарантии их возврата, поскольку государство как его партнер несет определенные риски. В-третьих, концессионер, обладая хозяйственной свободой, может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса во время действия срока концессии, и при этом срок концессии не сокращается.

Однако все это лишь потенциальные плюсы концессий. Для того чтобы они стали реальными, необходимо наличие или создание соответствующей институциональной среды, и в первую очередь сильного правового государства, обеспечивающего прозрачность концессионной деятельности и должный контроль за ней. Как правило, недостатка в претендентах со стороны частного сектора на получение концессий нет. Проблемы начинаются потом, когда в конфликт вступают главная мотивация бизнеса – прибыльность и основная функция государства – обеспечение интересов общества.

²⁷ Раздел подготовлен д. э. н. В.Г. Варнавским (ИМЭ-МО РАН)

Таблица 8.

ГЧП в сфере производственной инфраструктуры (развивающиеся страны, 1990–2005 гг.)

Форма партнерских отношений	Электро-энергетика	Транспорт	Телеком-муникации	ЖКХ	Всего
Число объектов					
СП	442	59	115	19	635
Контракты	22	54	5	85	166
Концессии	747	715	515	277	2254
Итого	1211	828	635	381	3055
По стоимости, млрд долл. США, цены 2005 г.					
СП	115,9	7,4	223,9	6,1	353,3
Контракты	0,2	0,1	-	1,0	1,3
Концессии	163,5	136,1	195,6	38,1	533,3
Итого	279,6	143,6	419,5	45,2	887,9

Источник: Мировой банк.

Процесс реформ инфраструктуры по концессионным и близким к ним схемам сложен и порождает множество проблем. Все более актуальной становится проблема коррупции при осуществлении проектов концессий. Наряду с успешными проектами концессий имеется и неудачный опыт: в США – автомобильные дороги и ЖКХ, в Великобритании – железные дороги и ЖКХ, в Нидерландах – автомобильные и железные дороги, в Мексике, Венгрии, странах ЮВА – автомобильные дороги и т. д. Например, в Венгрии ошибки на стадии ТЭО и недостаточно полный учет социологических факторов привели к последующей национализации платной дороги, построенной в 2000-е гг. на концессионной основе, и вызвали задолженность государства перед инвесторами в размере 300 млн евро. Платная дорога в пригороде Вашингтона Даллес Гринвей привлекла только третью часть ожидаемого движения автомобилей. Реализуемые в Нидерландах проекты по строительству туннелей по схемам концессий критиковались в обществе за чрезмерно высокие операционные затраты концессионеров, которые в итоге легли на бюджет и налогоплательщиков. Особенно много ошибок было допущено в развивающихся странах и на постсоветском пространстве. Примерно в каждом десятом проекте, осуществляемом в Венгрии, Индонезии, Мексике, Таиланде и некоторых других странах результаты были признаны неудовлетворительными из-за сложностей, которые возникали при его реализации.

Пренебрежение институциональными принципами ГЧП (отсутствие системы регулирования, управления, законодательной и нормативной базы

деятельности концессионных предприятий) и ошибки в бизнес-планировании явились основными причинами прекращения проектов или значительного изменения положений контрактов.

В современной практике концессий имеются две принципиально отличные друг от друга как по методике, так и по глубине происходящих изменений схемы институциональных преобразований.

Первая представляет собой структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся концепциям развития, приоритетам и условиям хозяйственной деятельности государства. Разработка и эволюционное вращение новых принципов, норм и правил в действующие институты происходят либо в контексте декларированной новой экономической политики государственного регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина, другие страны Латинской Америки), либо в рамках приспособления, видоизменения, дополнения существующей системы государственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС). Кроме отмеченных, по такому пути идут новые индустриальные страны (Республика Корея, Тайвань и др.).

Вторая схема связана с формированием, по существу, с «нуля» институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту государства в хозяйственной жизни. Эта схема реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в том числе и в России, в развивающихся странах. Россия сравнительно поздно приступила к формированию отношений концессии (Таблица 9).

Страны мира, в которых введено новое законодательство о концессиях

Страна	Название закона	Год принятия
Черногория	«Закон о концессиях в Республике Черногории»	1991
Хорватия	«Закон о концессиях» «О концессиях и иностранных концессионных предприятиях»	1992
Киргизия	в Республике Кыргызстан»	1992
Молдова	«О концессиях»	1995
Болгария	«Закон о концессиях»	1997
Сербия	«Закон о концессиях»	1997
Коста-Рика	«Закон о концессиях»	1998
Украина	Закон «О концессиях»	1999
Россия	Закон «О концессионных соглашениях»	2005

В России очень тяжело, в течение 15 лет, через Государственную Думу проходил Закон «О концессионных соглашениях» (с 1992 по 2005 г.). С 1999 г. там же находятся законопроекты «О концессии в дорожном хозяйстве Российской Федерации», с 2004 г. – о концессиях в ЖКХ. Непринятие этих законов становится серьезным препятствием в реализации развития концессий, поскольку указанные законы призваны стать правовыми «кирпичиками» концессий. Но фундамент «здания» концессий и других форм ГЧП (например, СПП) должны образовать законы о государственной собственности и национализации, которых в России нет. В развитие концепции этих законов должны быть прописаны упомянутые выше отраслевые законы.

Отсутствие в России концессий обычно объясняют субъективными факторами: низким уровнем правовой и хозяйственной компетентности депутатов Государственной Думы, лоббизмом отдельных групп, слабостью институтов гражданского общества ит. п. Но главным объективным препятствием на пути концессий является **отсутствие в России концепции управления государственной собственностью**. Несмотря на то что закон о концессиях принят более года назад, в России нет ни одной концессии. Бизнес не может и не хочет идти в объекты с высокими рисками и неопределенностью относительно того, как будут регулироваться концессионные предприятия и на каких условиях они могут быть национализированы. Неясность в вопросах передачи части прав собственности от государства к бизнесу, отсутствие законов о государственной собственности, о концессиях, о национализации и других важнейших нормативных актов обуславливает повышенные риски инвестирования частных средств в объекты принадле-

жащей государству инфраструктуры. Законодательное закрепление прав пользования объектами государственной собственности за частными компаниями в рамках концепции ГЧП, предоставление правовых гарантий этим компаниям по возврату вложенных средств позволит значительно снизить риски частных инвестиций и активизировать процесс привлечения отечественного и зарубежного капитала в объекты государственной собственности.

Таким образом, системный подход к концессиям должен предусматривать комплексное решение нескольких основных задач:

1. разработка концепции и стратегии введения концессий, которые должны, в частности, включать механизм и инструменты концессионной политики;
2. создание достаточно полной и замкнутой законодательной базы по концессиям, включающей нормативные акты и подзаконные документы (типовые договоры, регламенты, положения о землеотводе и т. п.);
3. формирование организационной среды по управлению концессиями: вертикаль органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы концессий, финансово-экономических институтов, обеспечивающих инвестирование в рамках концессий (например, Концессионный банк), независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов и т. п.

Причем решать эти задачи надо начиная с третьей – создать специальный федеральный орган, который будет реализовывать политику концессий в России. Трудно представить себе возможность привлечения иностранных инвестиций в размере нескольких десятков миллиардов долларов (а именно о таких объемах иностранных капиталовложений идет речь), если отсутствует уполномо-

ченная государственная структура по решению всех вопросов. Федеральный орган должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой по типу Главного концессионного комитета периода НЭПа. В Великобритании, например, аналогичной по функциям является государственно-частная компания Partnership UK, созданная в 2000 г. со штатом 60 человек и обеспечившая осуществление за четыре года в стране 620 проектов ГЧП на сумму инвестиций в 60 млрд евро.

Концессии – это сложное явление современной экономической жизни, включающее элементы партнерства, разделения и перераспределения рисков, проектного финансирования, государственного контроля и регулирования. Но если Россия хочет развивать свою экономику с ориентацией на международное сотрудничество, то она должна научиться говорить на языке концессий, который является в настоящее время одним из основных языков привлечения иностранного капитала.

Соглашения о разделе продукции²⁸

Соглашение о разделе продукции (СРП) является модернизированным типом традиционной концессии – изначального соглашения между инвестором и принимающей страной – собственником недр (прежде всего нефтяных месторождений).

Первое подрядное соглашение (контракт) о разделе продукции в области нефтяной промышленности было заключено Индонезией в 1966 г. и в дальнейшем получило широкое распространение во многих странах мира.

Перечислим основные элементы соглашения о разделе продукции.

1. Представителем принимающей страны выступает правительство в лице государственной нефтяной компании.

2. Непосредственное участие принимающей страны осуществляется обычно путем создания государственной нефтяной компанией совместного с инофирмой предприятия.

3. Во многих странах условия участия государства в соглашении остаются открытыми до обнаружения коммерческих запасов нефти.

4. Весь риск поисково-разведочных работ (ПРР) возлагается на компанию-подрядчика, которой затраты на эти работы не возмещаются, если в оговоренные в соглашении сроки коммерческие запасы не будут обнаружены.

5. Контрактор полностью финансирует поисково-разведочные работы, обустройство и эксплуатацию открытых месторождений.

6. В случае обнаружения коммерческих запасов контрактору компенсируются его затраты на ПРР, обустройство и эксплуатацию частью добычи с этого месторождения – так называемой компенсационной нефтью (доля «компенсационной» нефти в добыче оговаривается в контракте).

В первых индонезийских контрактах о разделе продукции максимальная доля «компенсационной» нефти в добыче не должна была превышать 40%. В настоящее время в большинстве стран, применяющих данный тип соглашений, эта доля обычно колеблется в пределах 20–50%, хотя в некоторых из них (Малайзия) может быть и менее 20%, а в других (Филиппины) – превышать 50%. При этом доля «компенсационной» нефти, как правило, всегда выше в районах с более сложными природными условиями, поэтому она может быть поставлена в зависимость от уровня добычи.

7. Оставшаяся часть продукции, так называемая распределяемая нефть, подлежит разделу между компанией-подрядчиком и государством – собственником недр. Раздел в каждой стране производится в сугубо индивидуальных пропорциях.

В некоторых странах они меняются в зависимости от местоположения месторождения (Египет, Кот-д'Ивуар), плотности нефти (Перу), уровня рентабельности инофирмы до вычета налогов (Экваториальная Гвинея, Либерия). В большинстве же нефтедобывающих стран, практикующих заключение контрактов о разделе продукции (Ангола, Бангладеш, Индия, Индонезия и др.), пропорции раздела изменяются с ростом добычи. При этом в разных странах одинаковые пропорции раздела, определяясь совокупностью индивидуальных условий отдельных государств, могут быть зафиксированы и для значительно отличающихся друг от друга уровней добычи.

²⁸ Раздел подготовлен д. э. н. А.А. Арбатовым (Совет по изучению производительных сил РАН и МЭРТ РФ)

8. Принадлежащая подрядчику доля «распределяемой» нефти является объектом налогообложения, что дает государству возможность регулировать рентабельность операций компании при разных пропорциях раздела добычи путем введения различных ставок подоходного налога.

Вплоть до недавнего времени платежи с добычи, как правило, отсутствовали; в последние годы в ряде стран (Экваториальная Гвинея, Малайзия, Турция, Китай, Таиланд) в контракты рассматриваемого типа стали вводиться обязательства уплаты роялти.

Описанный механизм раздела продукции относится к наиболее часто встречаемой разновидности контрактов этого рода – с разделом добычи после вычета (компенсации) издержек подрядчика. В данном случае раздел продукции является трехступенчатым.

При другой разновидности этих контрактов, предполагающей прямой раздел добычи, последняя делится непосредственно на долю принимающей стороны и долю оператора проекта, минуя стадию выделения «компенсационной» нефти. В таком случае раздел продукции может быть:

— двухступенчатым (Перу), когда принимающая страна устанавливает более благоприятные для компании пропорции раздела, но вводит налог на долю выделенной инофирме нефти;

— одноступенчатым (Ливия), когда принимающая страна сразу устанавливает повышенные в свою пользу пропорции раздела, но освобождает подрядчика от уплаты подоходного налога.

Соглашения о разделе продукции сегодня более популярны в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой, чем лицензионная система (современные концессии), в силу ряда преимуществ, основными из которых являются следующие два.

Во-первых, в случае концессии принимающая страна максимизирует свои доходы в денежной форме, т. е. в виде налогов, взимаемых в национальной валюте. Применяя СРП, можно взимать налоги в товарной форме (в виде нефти), минимизируя тем самым валютный риск. Это очень важное обстоятельство, особенно если валюта принимающей страны не является конвертируемой. А

поскольку нефть – «конвертируемый» товар, это дает возможность принимающей стране зарабатывать свободно конвертируемую валюту,

Во-вторых, в случае концессии принимающая страна обычно играет пассивную роль в реализации проекта, получая, как правило, только фискальные выгоды от участия в нем. В случае СРП государство играет, в большинстве случаев, активную роль, особенно если создается совместное предприятие (консорциум) с участием национальной (государственной или негосударственной) и иностранной нефтяных компаний. Это обеспечивает передачу технологии, управленческих ноу-хау и пр.

В мировой практике применяются обычно три основные модели СРП. **Российская модель СРП** представляет собой четвертый тип – с четырьмя уровнями раздела произведенной продукции:

1. инвестор уплачивает государству плату за право пользования недрами (роялти), равную 6–16% от валютной выручки;

2. инвестор получает «компенсационную» нефть для возмещения своих затрат;

3. оставшаяся «прибыльная» нефть подлежит разделу между государством и инвестором в оговоренных и закрепленных в каждом отдельном СРП пропорциях, обычно в соответствии со скользящей шкалой в зависимости от достигнутого уровня рентабельности проекта;

4. инвестор уплачивает со своей доли «прибыльной» нефти налог на прибыль (по ставке до 35%).

Российская модель СРП была введена Указом Президента РФ от 24.12.1993 № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами», Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и уточнена Федеральным законом от 07.01.1999 № 19-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции”». Противоречия с действующим законодательством были устранены Федеральным законом от 10.02.1999 № 32-ФЗ «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции”».

Анализируя условия концессий, предлагаемых Правительством РСФСР (в период НЭПа), а затем и СССР иностранному капиталу, и действующие в мировой практике виды соглашений между транснациональными корпорациями и принимающими странами, приходим к выводу, что соглашения, которые заключались Россией/СССР в 1920-е гг., концессиями как таковыми, по сути, не являлись. Термин «концессия», характеризовавший практику договорных отношений с иностранными фирмами в Советской России в период НЭПа, имел мало общего с применявшимися в то же время в мировой практике и носившими то же название соглашениями. Российская концессия 1920-х гг. – это и не «традиционная», и не «модернизированная» концессия в их международном понимании. Более того, это вообще не концессия, а в чистом виде контракт или подрядное соглашение, поскольку отсутствует главный отличительный признак соглашений концессионного типа того времени – передача права собственности на разрабатываемые природные ресурсы (недра) концессионеру. Следовательно, российская концессия времен НЭПа – это не более чем устоявшийся термин, сформировавшийся в ту пору, когда иных видов соглашений просто не существовало.

Российская (в частности, нефтяная, как следует из конкретных условий договоров в Баку и Грозном) концессия 1920-х гг. имела отличительные признаки контракта (соглашения) о разделе продукции, т. е. того вида соглашений, который, как считается, впервые в мировой нефтяной промышленности появился в Индонезии лишь 45 лет спустя. Разновидность этого российского контракта периода НЭПа соответствует нынешней модели СРП с одноступенчатым разделом продукции, широко применяемой, например, в Ливии.

Минерально-сырьевой комплекс современной России вызывал и вызывает устойчиво высокий интерес у потенциальных инвесторов. Однако процесс привлечения капитала (как отечественного, так и иностранного) в эти отрасли шел весьма медленно и никак не соответствовал ни реальным финансовым возможностям крупнейших международных компаний, ни потребностям российской экономики. Все потенциальные инвесторы были вынуждены принимать во внимание высокий уровень геологического, технологиче-

ского, экологического и политического рисков, свойственных российской действительности.

В России до недавнего времени государство могло только продавать свою собственность в рамках программы приватизации, но в стране не было законодательной основы для передачи государством частному инвестору прав на пользование своей собственностью хотя бы на какой-то срок. Указанное противоречие российского законодательства и был призван решить Закон «О соглашениях о разделе продукции».

Создавая режим СРП как альтернативу существующему лицензионному режиму, разработчики не предполагали заменить все лицензии на СРП. Идея заключалась в формировании двух параллельных и равноправных режимов недропользования (лицензионного и СРП), конкурирующих между собой за инвестора.

Режим СРП задумывался и создавался как механизм достижения взаимовыгодного раздела произведенной продукции между двумя равноправными сторонами (государством – собственником природных ресурсов и инвестором). Однако в результате работы согласительной комиссии (1995 г.) в редакцию закона о СРП, принятой Государственной Думой в третьем чтении в июне того же года, были внесены существенные изменения, приведшие к созданию чрезвычайно забюрократизированного процедурного механизма.

В настоящее время в России реализуются три проекта на основании соглашений о разделе продукции (Case 3). Однако российскую практику использования СРП вряд ли можно назвать успешной. Это, скорее всего, связано с теми допущенными при подготовке нормативно-правовой базы стратегическими ошибками, о которых говорилось выше. В условиях экономической нестабильности, в которой заключались соглашения, государство подписалось под весьма невыгодными для себя условиями. Последние конфликты между государственными органами и инвесторами – участниками СРП свидетельствуют о том, что государство теперь стремится усилить свое влияние на эти проекты, нарушая тем самым взятые на себя ранее обязательства и дискредитируя возможность дальнейшего сотрудничества с частными инвесторами по линии СРП.

Первые два проекта по схеме СРП начали реализовываться в 1996 г. Речь идет о проектах «Сахалин-1» и «Сахалин-2», которые направлены на освоение запасов углеводородов на шельфе Охотского моря.

В проект «Сахалин-1» входят месторождения Чайво, Одопту, Аркутун-Даги с объемом извлекаемых запасов в 307 млн тонн нефти и 485 млрд куб.м газа. Оператором международного консорциума «Сахалин-1», состоящего из ExxonMobil (США, 30% долевого участия), SODECO (Япония, 30%), ONGC (Индия, 20%) и «Роснефти» (в лице дочерних компаний «Сахалинморнефтегаз-Шельф» и «РН – Астра», 20%), является компания Exxon Neftegaz.

В проект «Сахалин-2» входят Пильтун-Астохское нефтяное и Лунское газоконденсатное месторождения с объемом промышленных запасов в 140 млн тонн нефти и 550 млрд куб.м газа. Оператор проекта – компания Sakhalin Energy, акционерами которой являются Royal Dutch / Shell (Великобритания / Нидерланды, 55%), Mitsui (Япония, 25%) и Mitsubishi (Япония, 20%). В соответствии с подписанным между Royal Dutch / Shell и «Газпромом» в июле 2005 г. «Меморандумом о взаимопонимании» «Газпром» в 2006 г. может стать акционером проекта «Сахалин-2», получив часть доли Royal Dutch / Shell в размере 25% плюс 1 акция.

В 1999 г. было подписано третье СРП на разработку Харьягинского нефтяного месторождения французской компанией Total. Доля Total в проекте составляет 50%, доля норвежской Hydro – 40%, Ненецкой нефтяной компании – 10%. В 2002 г. было подписано соглашение о получении ЛУКОЙлом двадцатипроцентной доли в проекте, однако оно пока не вступило в силу.

Несмотря возникшие в ходе реализации первых соглашений о разделе продукции проблемы, потенциально этот инструмент может стать высокоэффективной площадкой для реализации крупных государственно-частных проектов, выгодных и государству, и бизнесу. При этом основным направлением государственных усилий должно стать уточнение нормативной базы реализации СРП, которое необходимо осуществлять в режиме диалога с потенциальным инвестором. Это позволит сформулировать взаимовыгодные условия для обеих сторон. Повторения ситуации с несоблюдением принятых на себя государством обязательств быть больше не должно.

Технологические парки

Необходимость государственного стимулирования ускоренного производства и продвижения товаров и услуг российского IT-сектора на международный уровень сегодня необычайно актуальна. Это обусловлено не только внутриэкономическими причинами, но и ситуацией на глобальном IT-рынке. Дело в том, что технологический прорыв последних 10–15 лет, который сделал высокотехнологичную продукцию массово доступной, сформировал чрезвычайно благоприятную конъюнктуру на мировых IT-рынках. По оценкам экспертов, к 2010 г. объем мирового рынка, связанного с производством интеллектуальных и высокотехнологичных продуктов, достигнет 1500 млрд

долл. При этом сейчас доля России равна 0,3% (доля США – более 40%).

Очевидно, что если не предпринимать никаких усилий, Россия может оказаться в стороне от процесса распределения доходов от реализации высокотехнологичной продукции. Поэтому совершенно закономерной выглядит активизация федеральных властей в деле формирования государственной политики поддержки производителей в IT-сфере. Ускорению развития этого сектора экономики так или иначе должны способствовать деятельность Российской венчурной компании, программы развития наукоградов, создание технико-внедренческих особых экономических зон и технологических парков. История создания, общая концепция и схема реализации последних двух инструментов государственной инвестиционной политики тесно взаимосвязаны, поэтому имеет смысл рассматривать их как аналогичные.

Мировой опыт создания территорий, на которых концентрируются исследовательские, проектные, научно-производственные организации и фирмы, пользующиеся особой государственной поддержкой, весьма обширен, поэтому их терминологическая характеристика очень запутанна. Можно выделить четыре основных понятия, которые характеризуют технико-внедренческие территории:

1. технологические инкубаторы – как правило, комплекс зданий, куда привлекаются небольшие фирмы, только начинающие работу по производству интеллектуальной продукции;

2. технопарки, или технико-внедренческие зоны, – ограниченные участки территории, специализирующиеся на выпуске высокотехнологичной продукции и включающие в себя как инкубаторы, так и более крупные предприятия;

3. наукограды – города, специализирующиеся на промышленности высоких технологий;

4. технополисы – скопления наукоградов.

Те или иные формы организации «интеллектуальных территорий» создавались и создаются во многих странах мира. Однако наиболее удачным опытом организации таких зон обладают США и Япония.

В США технико-внедренческие зоны получили широкое распространение в 80-е гг. XX в., однако создаваться начали гораздо

раньше (Case 4). Это, пожалуй, пример самого высокоэффективного опыта государственной поддержки ИТ-сектора. Сейчас, по разным оценкам, в США действует от 80 до 150 технопарков, которые обеспечивают сотрудничество между университетами и промышленными предприятиями, позволяя ученым непосредственно участвовать в практической реализации их идей. Государственная поддержка осуществляется в виде льготной или бесплатной аренды производственных или офисных помещений, предоставлении займов или помощи в их получении, проведении государственной экспертизы индивидуальных изобретений и их продвижении на международный уровень.

Case 4.

Наиболее известными являются три американских технопарка.

1. «Треугольник Северной Каролины» расположен между тремя университетами и занимает 5800 га. Он был создан в 1959 г., но активные исследования здесь начались лишь в 1965 г., когда разрешение на размещение получила фирма IBM. В начале 1980-х гг. здесь было сосредоточено около 40 видов деятельности, а численность сотрудников составляла 20 тыс. человек.

2. «Бостонский маршрут 128», созданный на базе Массачусетского технологического института, специализируется на космических заказах и развитии электронной промышленности. В начале 1960-х гг. этот парк включал более 300 учреждений и предприятий.

3. В «Силиконовой долине» в штате Калифорния разместилось около 3000 фирм, на которых работает половина квалифицированных специалистов штата. Наибольшее развитие получили компании, разрабатывающие программное обеспечение (soft-технологии), в том числе для нужд американской системы обороны и космической деятельности.

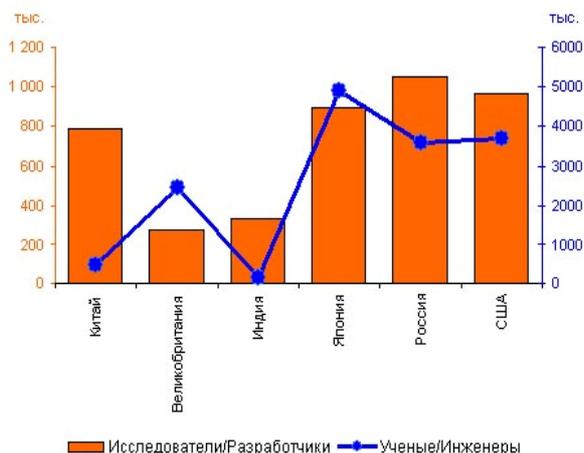
В Японии, где основным источником государственных доходов является реализация продукции высокотехнологичных производств, существует специальная государственная программа «Технополис», которая способствовала организации 45 технико-внедренческих зон, рассредоточенных по всей территории страны. Зачастую технополисы здесь создаются в «чистом поле» для того, чтобы ориентировать промышленность каждого района страны на использование высоких технологий. Для координации осуществления программы действует специальный комитет – «Технополис-90», куда входят представители государственных органов, органов местного самоуправления, бизнеса, науки, СМИ. Оперативными делами технополисов занимается специальный сектор отдела размещения промышленности японского Министерства внешней торговли и промышленности. Кроме того, в каждой префектуре действуют специальные координационные комитеты, которые решают проблемы технопарков на местном уровне.

Потенциально в России существуют все предпосылки для реализации успешных сценариев создания высокоэффективных технико-внедренческих территорий. Она пока обладает самым главным для этого ресурсом – уникальными интеллектуальными ресурсами, даже по количеству сопоставимыми с мировыми (Рисунок 21). В России сосредоточен значительный кадровый потенциал, а специалисты в сферах прикладной математики, вычислительной техники, программирования являются одними из самых высококвалифицированных в мире. Однако отсутствие целенаправленной государственной поддержки специалистов, работающих в сфере высоких технологий, провоцирует ряд негативных тенденций, которые можно продемонстрировать следующим примером. По данным Forbes Magazine, российские университеты и институты ежегодно готовят более 100000 специалистов по физике, математике, информатике и компьютерному инжинирингу. За семь лет (1997–2004 гг.) российские ву-

зы подготовили 1,3 млн специалистов в ИТ-сфере, что составляет примерно 186 тыс. в год (в Индии – 60000, в Китае – 50000). Но только 70 тыс. из числа подготовленных российскими вузами специалистов, по данным Microsoft Research на начало 2005 г., работали в отечественных ИТ-компаниях.

Рисунок 21.

Мировые интеллектуальные ресурсы



Источник: Мировой банк, ЮНЕСКО.

Очевидно, что такие тенденции являются тревожным сигналом, заставляющим государство задуматься над созданием приемлемых условий для работы отечественных ИТ-специалистов. Здесь и возникает сюжет с необходимостью создания сети специализированных технопарков при активной поддержке властей. В России технопарки де-факто существуют уже давно. В настоящее время, по данным Министерства информационных технологий и связи, в России функционирует около 40 технологических парков, которые специализируются на выполнении государственного заказа на научно-исследовательские разработки. Однако в последнее время на федеральном уровне активно продвигается система мероприятий по созданию специализированных технопарков по производству интеллектуальных технологий.

В рамках российской концепции создания особых территорий, специализирующихся на производстве высоких технологий, технопарки (как и технико-внедренческие ОЭЗ) рассматриваются как «организационная оболочка», необходимая для осуществления деятельности. Речь идет о создании на уже существующих в России «интеллектуальных территориях» институцио-

нального пространства, которое замкнуло бы на себя юридические, инфраструктурные, информационно-технологические, социальные, логистические и маркетинговые функции. Этим предполагается существенно снизить уровень расходов и усилий научных и инженерных коллективов в связи с их организационной деятельностью, что даст им возможность сосредоточиться на своей основной работе. Создание такой организационной формы – задача государства.

Эти тезисы изложены в Государственной программе развития технопарков, которая была внесена в Правительство РФ в июне прошлого года Министерством информационных технологий и связи. В марте 2006 г. концепция программы была одобрена Кабинетом министров²⁹.

Согласно концепции до 2010 г. в создание пяти-восьми технопарков будет инвестировано 123 млрд руб. При этом расходы планируется распределить следующим образом: 20 млрд руб. (16%) – средства федерального бюджета, 15 млрд руб. (12%) – средства бюджетов субъектов РФ, 72 млрд руб. (72%) – средства из внебюджетных источников. Разработчики концепции уверены, что после того, как будет выстроена работающая цепочка «наука (НИИ) – кадры (вузы) – центры капитализации (бизнес)», технопарки станут выгодным коммерческим проектом и смогут достичь годового оборота в 1 трлн руб.

Что касается конкретных проектов, то изначально речь шла о четырех победителях конкурса на создание технопарков – это Московская, Нижегородская, Новосибирская области и Санкт-Петербург. Однако идущий параллельно процесс внедрения технико-внедренческих особых экономических зон частично спутал первоначальные планы. Часть проектов, намеченных для реализации в рамках технопарков, выиграла конкурс Министерства экономического развития и торговли и, естественно, выпала из списка Министерства информационных технологий и связи (например, Дубна). Однако Московскую область из перечня наиболее перспективных регионов для внедрения технопарков исключать не стали, потому что там осталась еще масса

²⁹ Распоряжение Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-р «О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»».

объектов, требующих повышенного федерального внимания. В то же время ряд территорий не получили право на организацию ОЭЗ и были дополнительно включены в приоритеты Министерства информационных технологий и связи.

На этом основании в список российских технопарков вошли Калужская, Тюменская области и Республика Татарстан, и, таким образом, общее количество перспективных регионов увеличилось до семи (Case 5).

Case 5.

На текущий момент в рамках концепции Министерства информационных технологий и связи ведется работа по созданию семи технологических парков на территории России.

1. Санкт-Петербургский технопарк на базе Государственного университета информационных технологий им. М.А. Бонч-Бруевича. Его специализацией должна стать разработка программного обеспечения и других soft-продуктов. В рамках технопарка предполагается создать бизнес-инкубатор и опытное производство с общим количеством работающих в 5 тыс. человек. Свое желание принять участие в реализации проекта высказывают такие зарубежные компании, как Siemens, Nokia, LG и Intel.

2. Технопарк в г. Обнинске (Калужская область) на основе ведущих научных и инновационных организаций города со специализацией на создании био- и фармацевтических технологий и новых материалов.

3. Саровский технопарк (пос. Сатис, Нижегородская область) на базе Российского Федерального ядерного центра «Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики». В рамках технопарка будут разрабатываться новые информационные, энергетические, экологические и медицинские технологии, а также технологии обеспечения безопасности и противодействия терроризму. Стратегическим инвестором проекта готова выступить АФК «Система». Кроме того, ведутся переговоры о привлечении инвестиций крупных западных компаний (Intel, Boeing, General Atomics).

4. Тюменский технопарк на базе Тюменского государственного университета и Тюменского государственного нефтегазового университета со специализацией на разработке технологий и оборудования поиска и добычи углеводородов. Для реализации разработок сформирован целый пул инвесторов, среди которых «Тюменские моторостроители», «Шлюмберже», ТНК-ВР, «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь», «Запсибгазпром» и др.

5. Казанский технопарк на основе существующего технопарка «Идея». Специализация – разработка новых технологий химического и нефтехимического производства.

6. Технопарк в г. Новосибирске на базе Новосибирского Академгородка. Специализация – производство IT-продуктов для бизнеса. Общее количество работающих должно составить 10 000 человек.

7. Технопарк в г. Черноголовка (Московская область). Основным направлением работы должны стать развитие и поддержка высокотехнологичных производств. Потенциальными инвесторами проекта являются ЗАО «Интерпрогма», ФГУП «ЭЗАН», ГК «Строительство и связь», ЗАО «СоюзТелеком», НТЦ «Электронтех», ООО «Академинвест», ФКБ «Академический», ЗАО «Центросвязьсоюз», Silikon Taiga (альянс разработчиков программного обеспечения), ЗАО «РТ Софт». Деятельность технопарка предполагает создание до 10 000 рабочих мест.

В конце августа 2006 г. министр информационных технологий и связи РФ А. Рейман рассказал о ходе реализации программы создания технологических парков в сфере высоких технологий. По словам чиновника, подготовительная работа по созданию технопарков отличается разной степенью качества, но в целом соответствует изначальным планам. Самым высоким уровнем проработанности отличается проект технопарка в Санкт-Петербурге. Со стороны федерального центра ведется работа по привлечению инвесторов и подготовка земельных участков под застройку. В 2007 г. из федерального бюджета планируется выделить порядка

2 млрд руб. на реализацию программы развития технопарков. По мнению министра, технопарки даже не нуждаются в дополнительных федеральных льготах, так как дополнительные инвестиции в их создание могут быть привлечены на условиях льготной аренды помещений, близости к вузам и НИИ и использования дешевой рабочей силы из числа студентов и преподавателей. Однако уже на этапе подготовительной работы федеральный проект столкнулся с рядом проблем. Основные сложности были связаны с административными барьерами при изменении статуса земель и слишком высокими международными требованиями к услови-

ям труда на объектах высокотехнологичного производства. Несмотря на это, Л. Рейман уверен, что максимум к 2011 г. отрасль будет работать на уровне мировых стандартов.

Однако федеральная концепция развития технопарков, будучи необходимой и своевременной, содержит ряд недостатков, которые вполне могут сделать использование инструмента недостаточно эффективным. Аппаратное противостояние Министерства информационных технологий и связи и Министерства экономического развития и торговли явно не идет на пользу процессу создания российских технопарков. В итоге законодательная база создания и функционирования последних, в отличие от особых экономических зон, отсутствует. Инвесторов планируется привлекать «возможностью предоставления юридических, социальных, финансовых, информационно-технологических и маркетинговых услуг», как записано в правительственной программе. Однако привлекательность этих стимулов вызывает массу сомнений. Федеральные средства, выделяемые на реализацию программы в бюджете 2007 г. (2 млрд руб.), кажутся суммой более чем скромной даже для одного инвестиционного проекта. Очевидно, что этого недостаточно для финансирования инфраструктурных расходов, а привлечь частных инвесторов вряд ли удастся.

Думается, что федеральный центр должен серьезно озаботиться решением этих процессуальных проблем, возникших уже на подготовительном этапе, и как можно скорее их устранить. Иначе полезная и крайне необходимая инициатива может превратиться в очередную профанацию.

Особые экономические зоны

Особые (свободные, специальные) экономические зоны (ОЭЗ) – ограниченные участки территории с льготным режимом хозяйствования, создаваемые для достижения общеэкономических целей или выравнивания диспропорций социально-экономического положения регионов. Типологически выделяют прежде всего технико-внедренческие, производственные, торговые и сервисные ОЭЗ. Основным механизмом достижения главной цели внедрения ОЭЗ является стимуляция предпринимательской деятельности путем предоставления ряда льгот, которые можно разделить на четыре основные группы:

— внешнеторговые льготы, предполагающие введение особого таможенно-тарифного режима и упрощенного порядка осуществления внешнеторговых операций;

— фискальные льготы, предусматривающие налоговое стимулирование отдельных видов деятельности;

— финансовые льготы, включающие различные виды субсидий (снижение ставок оплаты услуг ЖКХ и арендной платы, льготные условия пользования государственными кредитами);

— административные льготы, предполагающие упрощение связанных с производственной деятельностью организационных процедур.

Мировой опыт создания ОЭЗ чрезвычайно богат. По данным экспертных исследований, в середине 1990-х гг. в мире функционировало около 1200 подобных образований. Конечно, разные страны характеризуются разным опытом создания ОЭЗ. Однако принципиальные различия в подходах к применению этого инструмента государственной инвестиционной политики можно провести между промышленно развитыми странами и странами с развивающимися экономиками. Так, в развивающихся странах (Китай, Индия, Аргентина) ОЭЗ создаются в основном для решения общеэкономических задач (обеспечение экономического роста, диверсификация экономики, включение страны в общемировое хозяйство и международную торговлю). В промышленно развитых странах (США, Германия, Великобритания, Франция) ОЭЗ создаются для поддержки депрессивных, экономически менее развитых регионов.

В России ОЭЗ начали создаваться в самом начале 90-х гг. XX в. Несмотря на то что российскую экономику того периода сложно назвать развитой, основной целью выделения территорий с особыми режимами хозяйствования стало стимулирование развития отдельных регионов. Соответствующего федерального закона, который регламентировал бы единые правила создания и функционирования ОЭЗ, не существовало. Создание каждой конкретной зоны утверждалось либо указом президента, либо постановлением Правительства РФ. Это привело к серьезной путанице и практически к бесконтрольности действия свободных экономических зон.

Однако основным инструментарием, который государство использовало для привлечения инвестиций в ОЭЗ, стали налоговые и таможенные льготы. Фирмы-резиденты освобождались от уплаты части федеральных и региональных налоговых сборов. В итоге устанавливалась фиксированная сумма налогов, которую компании должны были регулярно перечислять в бюджеты того или иного уровня.

Естественно, инвестиционного и тем более производственного бума в выбранных государ-

ством территориях не произошло, и эти регионы превратились в офшоры (Case 6). 40% таких фирм фактически работали в Москве, а льготные зоны использовались для регистрации холдингов и групп компаний. Далее вся прибыль холдинга переводилась на компанию – резидента офшорной зоны, реальное производство которой находилось за тысячи километров. Большинство таких компаний занимались строительством, торговлей нефтепродуктами или оказанием финансовых услуг.

Case 6.

В первой половине 1990-х гг. в России существовало несколько внутренних категорий офшоров:

- 1) свободные экономические зоны федерального уровня, включавшие:
 - внешнеторговые зоны («Шерри-зон», располагавшаяся в аэропорту «Шереметьево»);
 - свободные таможенные зоны («Московский Франко-Порт» в аэропорту «Внуково»);
 - научно-технические зоны (СЭЗ в Зеленограде со специализацией в области микроэлектроники, информатики и связи);
 - туристско-курортные зоны («Кавказские Минеральные Воды»);
- 2) свободные экономические зоны для реализации отдельных экономических программ – «Экологическая мини-модель общества будущего» (Республика Горный Алтай), производственная организация «ЕЛАЗ» (Республика Татарстан), аэропорт «Ульяновск-Восточный»;
- 3) закрытые административно-территориальные образования (ЗАО) или наукограды;
- 4) свободные экономические зоны собственного офшорного типа – территории со специальным налоговыми режимами (Республики Калмыкия, Ингушетия, Бурятия, Горный Алтай, города Углич и Курск).

Естественно, правительство вскоре осознано, что работа офшорных зон не имеет ничего общего с целями их создания. Поэтому в 1999 г. было введено правило «70–90–70». Теперь пользоваться льготами могли только фирмы, не менее 90% основных средств которых находились непосредственно в ОЭЗ. Также на свободную экономическую зону должно было приходиться не менее 70% основной деятельности компании. Наконец, в ОЭЗ должны были постоянно проживать как минимум 70% работников организации. При этом доля их зарплаты в общем фонде оплаты труда по фирме должна была составлять те же 70%. Однако компании нашли легальный способ обойти эти требования. Имущество, которое находилось за пределами офшора, они сдавали в аренду постоянным жителям ОЭЗ и зарегистрированным в них компаниям. В итоге потери бюджета из-за использования офшоров для минимизации налогов значительно перевешивали их пользу для экономики. В итоге постепенно все фискальные льготы были отменены и началось формирование новой концепции использования ОЭЗ как инст-

румента государственной инвестиционной политики.

22 июля 2005 г. Президент РФ подписал Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», в котором прописаны новые принципы создания и функционирования выделенных территорий с особым режимом хозяйствования. Первоначальный вариант закона регламентировал создание на территории РФ особых зон двух типов: технико-внедренческих и промышленно-производственных. В первых предполагалось сосредоточить инновационное экспериментальное производство, во вторых – промышленное производство высокотехнологичных товаров. Вслед за принятием базового закона были подписан ряд нормативных документов, регламентирующих процедуры создания и управления ОЭЗ³⁰.

³⁰ Указ Президента РФ от 22.07.2005 № 855 «О Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами»; Постановление Правительства РФ от 19.08.2005 № 530 «О Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами»; Постановление Правительства РФ от 13.09.2005 № 563 «Об утверждении положения о проведении конкурса по отбору заявок на создание особых экономических зон».

Классической целью создания ОЭЗ нового образца стало стимулирование предпринимательской активности за счет привлечения частных инвестиций. Инвестиционная привлекательность зон должна существенно повыситься благодаря обустройству необходимой функциональной инфраструктуры за счет средств федерального бюджета, а также комплексу фискальных и административных преференций (таблица 10).

Для того чтобы не допустить повторения ситуации 1990-х гг., на деятельность ОЭЗ законодательно накладывается ряд ограничений. Промышленно-производственные ОЭЗ могут занимать площадь не более 20 кв. км, а

технично-внедренческие – не более 2 кв.км. Срок существования особых экономических зон – 20 лет, без права продления. Резиденты промышленно-производственных зон обязаны вложить в развитие бизнеса 10 млн евро. При этом сумма обязательных инвестиций в течение первого года должна составлять не менее миллиона евро. Для резидентов технико-внедренческих зон минимальная сумма вложений не установлена. В ОЭЗ запрещено: добывать полезные ископаемые и открывать металлургическое производство, перерабатывать полезные ископаемые, лом черных и цветных металлов, производить и перерабатывать подакцизные товары за исключением легковых автомобилей и мотоциклов.

Таблица 10.

Фискальные и административные преференции для резидентов особых экономических зон

Льготы резидентам ОЭЗ	Описание государственных льгот
Специальный коэффициент основной нормы амортизации	Резиденты промышленно-производственной или туристско-рекреационной ОЭЗ вправе в отношении собственных основных средств к основной норме амортизации применять специальный коэффициент (не выше 2)
Пониженная ставка налога на прибыль	Для резидентов ОЭЗ законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться пониженная налоговая ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, от деятельности, осуществляемой на территории ОЭЗ. При этом размер указанной налоговой ставки не может быть ниже 13,5%
Льготы по налогу на имущество	Имущество организации – резидента ОЭЗ, созданного или приобретенного в целях ведения деятельности на территории ОЭЗ и расположенного на территории данной особой экономической зоны, освобождается от налогообложения в течение пяти лет с момента постановки на учет указанного имущества
Льготы по земельному налогу	Организации – резиденты ОЭЗ освобождаются от налогообложения в отношении земельных участков, расположенных на территории особой экономической зоны, сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок
Особый порядок исчисления ЕСН	В отношении резидентов технико-внедренческих ОЭЗ ставка ЕСН снижается с 26 до 14%
Снятие ограничений по переносу убытков на следующий налоговый период	При переносе убытков на будущее на резидентов ОЭЗ не распространяется ограничение, установленное п. 2 ст. 283 Налогового кодекса РФ (налогоплательщик вправе перенести на текущий налоговый период сумму полученного в предыдущем налоговом периоде убытка, при этом совокупная сумма переносимого убытка не может превышать 30% налоговой базы)
Исчисление расходов на НИОКР	Для резидентов ОЭЗ вправе использовать ускоренный порядок признания расходов на НИОКР
Действие режима свободной таможенной зоны	Резиденты ОЭЗ могут размещать и использовать в пределах ОЭЗ импортированные товары без уплаты таможенных пошлин и НДС, российские – с уплатой акцизов, но без вывозных таможенных пошлин
Административная поддержка	Применение к резидентам ОЭЗ принципа «одного окна»; отсутствие градостроительных регламентов для земельных участков, расположенных в границах ОЭЗ; лишение лица статуса резидента особой экономической зоны допускается только в судебном порядке

В октябре 2005 г. Министерство экономического развития и торговли объявило конкурс на создание первых технико-внедренческих и промышленно-производственных зон, в котором приняли участие 50 российских регионов (Рисунок 22). В итоге конкурсной комиссией было отобрано шесть проектов-победителей: два промышленно-производственных и четыре технико-внедренческих ОЭЗ (Таблица 11).

5 июня 2006 г. президент РФ подписал поправки в Федеральный закон «Об особых экономических зонах», которые регламентируют создание и существование третьего типа ОЭЗ – туристско-рекреационных. Основная цель принятия данных поправок – снять территориальные ограничения, которые были определены для двух других типов зон. Так, согласно закону туристско-рекреационные особые экономические зоны могут создаваться на одном или нескольких участках территории России, при этом они могут находиться на территории

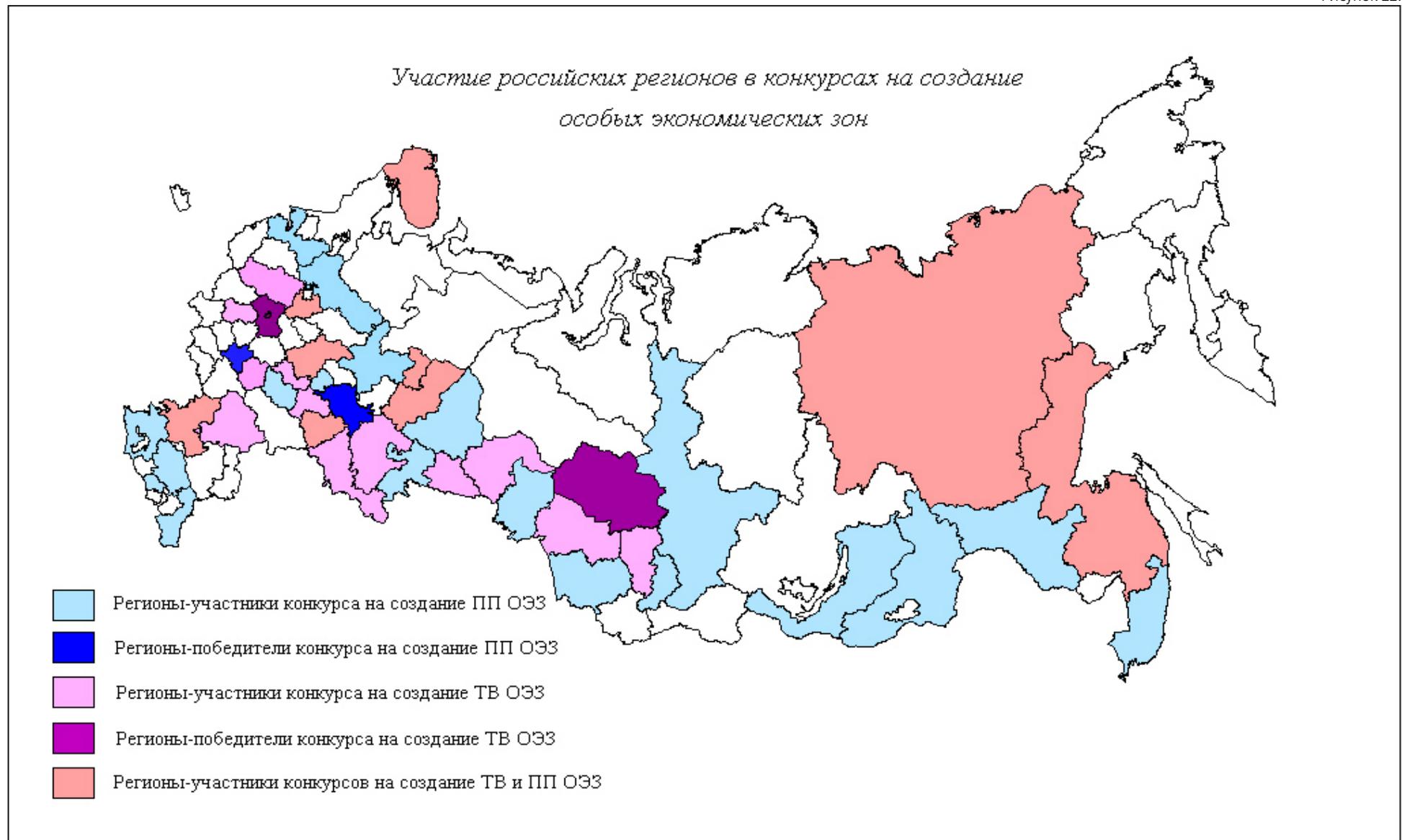
нескольких муниципальных образований или включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования. Налоговые и административные преференции для нового типа зон остались неизменными.

В августе текущего года Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами объявило о начале приема конкурсных заявок на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа. К середине октября будут определены победители. Планируется первоначально создать на территории России три–четыре зоны. Основными фаворитами конкурса считаются Краснодарский край (черноморские курортные проекты), Ставропольский край (р-н Кавказских Минеральных Вод), Иркутская область и Республика Бурятия (Прибайкальская рекреационная зона), Республика Алтай и Алтайский край (Алтайская горноклиматическая зона).

Таблица 11.

Особые экономические зоны в России

Место расположения ОЭЗ	Территория зоны	Специализация ОЭЗ	Государственные инвестиции в инфраструктуру
Технико-внедренческие ОЭЗ			
г. Санкт-Петербург	Два земельных участка общей площадью 200 га	– Производство программного обеспечения, средств связи и бытовой электронной аппаратуры, автоматизированных систем управления технологическими процессами, медицинской техники. – Разработка и производство аналитических приборов	Около 1,5 млрд руб. (из федерального бюджета – 50%)
г. Дубна, Московская область	Два земельных участка общей площадью 187,7 га	– Электронное приборостроение, проектирование новых летательных аппаратов. – Разработка альтернативных источников энергии	2,5 млрд руб. (из федерального бюджета – 65%)
г. Зеленоград	Два земельных участка общей площадью более 155 га	– Разработка и освоение микросхем, изделий интегральной оптики, оптоэлектроники и интеллектуальных систем навигации, биоинформационных и биосенсорных технологий. – Организация сквозного цикла сверхточной сборки электронных изделий и аппаратуры	Около 5 млрд руб. (из федерального бюджета – 50%)
г. Томск	Два земельных участка общей площадью 197 га	– Информационно-коммуникационные, электронные и медицинские технологии. – Производство новых материалов	Около 1,9 млрд руб. (из федерального бюджета – около 70%)
Промышленно-производственные ОЭЗ			
г. Липецк	10,3 км ²	Производство бытовой техники и комплектующих	Около 1,8 млрд руб. (из федерального бюджета – 42%)
г. Елабуга, Татарстан	20 км ²	– Выпуск автомобильных компонентов, автобусов, бытовой техники. – Высокотехнологичное химическое производство	1,6 млрд руб. (из федерального бюджета – около 49%)



Полным ходом идет также подготовка еще одного типа ОЭЗ – портовых. Порты, получившие статус ОЭЗ, смогут без импортных пошлин и НДС ввозить стройматериалы, технику, оборудование для ремонта и оснащения судов, погрузочных работ и хранения товаров. Кроме того, топливо и ГСМ будут ввозиться без уплаты акциза. Также в связи с длительностью срока окупаемости портового хозяйства, высокой стоимостью основных фондов и необходимостью сохранения неизменного правового режима в течение длительного времени закон предусматривает увеличение срока действия особой экономической зоны до 49 лет. Для портовых ОЭЗ планируется снять существующий в действующем Законе «Об особых экономических зонах» запрет на наличие на территории в момент создания зоны имущества экономических и юридических лиц: они могут создаваться в рамках существующих морских и речных портов. В настоящее время проект закона об ОЭЗ уже согласован с Министерством транспорта, Министерством регионального развития, Федеральной таможенной службой России и внесен на рассмотрение в Государственную Думу.

Несмотря на смену общегосударственной концепции подхода к созданию ОЭЗ, в настоящее время продолжают действовать режимы особых экономических зон старого образца. Речь идет об ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях. Однако законодательство, регламентирующее их функционирование, было существенно модифицировано. Новый Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», в отличие от старой редакции аналогичного закона 1996 г., заменяет таможенные преференции налоговыми льготами, которыми могут воспользоваться резиденты ОЭЗ, инвестирующие в экономику области не менее 150 млн руб. Они полностью освобождаются от региональной части налогов на прибыль и на имущество на первые шесть лет, а впоследствии на такой же срок — от оплаты половины их ставки. Кроме того, их предприятия должны находиться на территории области и использовать внутренние трудовые ресурсы. При этом налоговые «каникулы» касаются только новых резидентов зоны, приходящих сюда с крупными инвестиционными проектами. А в отношении юридических лиц, осуществ-

лявших свою деятельность на основании прежнего закона, действует переходный десятилетний период, в течение которого при вывозе своей продукции на остальную территорию страны они не оплачивают таможенные пошлины и налоги, если данный товар соответствует критериям достаточной переработки.

Что касается функционирования ОЭЗ в Магаданской области, то в соответствии с новой концепцией законопроекта, разрабатываемой в Министерстве экономического развития и торговли РФ, границы ОЭЗ расширяются до границ Магаданской области. При этом резидентами ОЭЗ могут стать только юридические лица, которые должны вкладывать деньги в инвестиционные проекты на территории субъекта Федерации. Сумма вклада – от 100 тыс. евро и выше. Участники ОЭЗ освобождаются от налога на прибыль на первые шесть лет, и за ними остается право пользования таможенными льготами.

Хроника развития событий, связанных с созданием особых экономических зон нового типа на территории России, свидетельствует о серьезности намерений федерального центра в отношении этого инструмента государственной инвестиционной политики. Конечно, о каких-то итогах деятельности этих новых образований говорить пока рано. Однако государство со своей стороны приложило максимум усилий для того, чтобы исправить те стратегические ошибки, которые в 1990-х гг. сделали применение подобного инструмента неэффективным и даже невыгодным для российской экономики. Теперь же можно говорить об институциональном создании благоприятных условий для развития экономического и научного потенциала страны, привлечения инвестиций, о государственной поддержке инновационной деятельности посредством создания и функционирования особых экономических зон.

Инвестиционный фонд Российской Федерации

Пожалуй, одним из наиболее перспективных российских инструментов государственной инвестиционной политики является создание специального фонда, средства которого предполагается направлять на софинансирование крупных совместных проектов государства и частного бизнеса. Речь идет об Инвестиционном фонде Российской Федерации.

Наиболее корректные параллели между российским инструментом и мировой практикой софинансирования реализации крупных проектов можно провести, вспомнив европейские агентства регионального развития. К примеру, во Франции в 1970–1980-х гг. была широко распространена практика привлечения инвесторов за счет создания социальной и транспортной инфраструктуры в наиболее проблемных территориях страны.

В России же при создании Инвестиционного фонда такая специальная задача – поднимать проблемные территории – не ставилась. Как показывает практика, средства выделяются на развитие транспортной инфраструктуры, поскольку именно неразвитость последней делает инвестиционно непривлекательными перспективные территории, богатые природными ресурсами, затрудняет их освоение.

Таким образом, Инвестиционный фонд РФ – это средства, предусмотренные в федеральном бюджете и подлежащие использованию по преимуществу для государственного финансирования строительства инфраструктурных объектов в рамках реализации государственно-частного партнерства. Главной целью создания нового для России федерального инвестиционного инструмента стало привлечение частного капитала к осуществлению важнейших промышленно-инфраструктурных проектов национального масштаба через развитие института ГЧП³¹.

Фонд был создан в 2005 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». В 2006 г. объем фонда составил 69 млрд руб. Предполагалось, что в 2007–2010 гг. средства Инвестиционного фонда РФ составят порядка 70 млрд руб. в год. Однако благодаря досрочному погашению Россией долга странам – членам Парижского клуба кредиторов часть экономии на процентных выплатах по внешнему долгу (7,7 млрд долл.) также попала в Инвестиционный фонд РФ. Государственная поддержка по линии Инвестиционного фонда может осуществляться и в виде предос-

тавления государственных гарантий при получении инвестиционного кредита и направлении средств в уставной капитал юридических лиц, создаваемых для реализации проекта.

Федеральная концепция применения инструмента строится на оценке того или иного проекта по ряду критериев, которые можно разделить на качественные и количественные.

Качественные критерии:

- соответствие приоритетам Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу;
- наличие частного стратегического инвестора, заинтересованного в реализации проекта³²;
- невозможность реализации проекта без государственной поддержки;
- наличие положительных социальных эффектов;
- наличие положительного заключения инвестиционного консультанта относительно финансовых перспектив реализации проекта.

Количественные критерии:

- финансовая эффективность (чистая приведенная стоимость проекта с учетом государственной поддержки должна быть положительной);
- бюджетная эффективность (приведенный размер совокупных налоговых поступлений, обусловленный реализацией проекта, должен превышать суммарный объем государственной поддержки);
- экономическая эффективность (объем вклада проекта в увеличение ВВП – от 0,01%).

В соответствии с приведенными критериями инвестиционные проекты должны пройти многоэтапный конкурсный отбор, с победителями которого подписывается инвестиционное соглашение. Оно регламентирует уровень ответственности, риски и обязанности сторон. В случае несоблюдения одной из сторон условий соглашения реализация проекта может быть прекращена.

В течение 2006 г. было проведено два конкурса заявок на государственное финансирование из Инвестиционного фонда, в которых приняли участие 46 российских компаний. В

³¹ Позднее концепция распределения средств Инвестиционного фонда РФ была дополнена положением о развитии за счет средств фонда системы финансирования инновационных проектов с привлечением частного капитала (см. подраздел «Венчурный фонд Российской Федерации»).

³² При этом Положением об Инвестиционном фонде РФ оговаривается, что участие частного сектора в проекте должно быть не менее 25%, а государственные гарантии могут покрывать не более 60% предоставляемых кредитов.

итоге правительственной комиссией было выбрано 7 проектов, которые уже в текущем году могут быть частично профинансированы из федерального бюджета (Таблица 12).

Можно, наверное, говорить о том, что в российских условиях взаимодействие с инвесторами посредством Инвестиционного фонда является наиболее перспективным вариантом реализации государственно-частного партнерства. Во-первых, очевидно, что реализация масштабных комплексных проектов способна дать серьезные финансовые и социальные эффекты. Во-вторых, положительный опыт применения этого инструмента позволит государству позиционировать себя как ответственного и надежного партнера. Возможные риски и проблемы, которые могут возникнуть у бизнеса, должны быть минимизированы уже на

стадии запуска проектов. Это позволит сделать практику совместной реализации крупных социально значимых проектов стабильно возобновляющейся. Если инвестор будет уверен в готовности государства эффективно и оперативно выполнять взятые на себя обязательства, инвестиционная активность как внутренних, так и иностранных инвесторов, безусловно, возрастет.

Сейчас, когда ведется работа над подписанием инвестиционных соглашений, государству необходимо компетентно оценить свои возможности и трудности, которые оно может привнести в реализацию проекта. И это действительно необходимо, потому что российская инвестиционная история уже знает примеры запуска невыгодных для государства проектов, которые планировались без учета его стратегических интересов и возможностей.

Таблица 12.

Основные параметры одобренных правительственной комиссией инвестиционных проектов

Название проекта	Общая стоимость, млрд руб.	Средства Инвест-фонда, млрд руб.	Доля Инвест-фонда, %	Вклад в ВВП за 10 лет, %	Рабочие места, чел.	Поступления в федеральный бюджет за 10 лет, млрд руб.
Транспортные проекты						
Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск	17,26	10,0	58	0,041	2000	14,2
Строительство платной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге	83,6	27,6	33	0,015	3000	11,6
Строительство Орловского тоннеля под рекой Невой в Санкт-Петербурге	26,36	8,7	33	0,010	10500	9,3
Строительство скоростной автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58	54,9	25,8	47	0,019	7500	35,6
Комплексные проекты						
Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске	130,3	16,9	13	0,344	33000	103,0
Комплексное развитие Нижнего Приангарья	213,9	34,2	16	0,120	12650	120,0
Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области	141,35	41,0	29	0,436	70000	70,0
Всего	667,7	164,3	25	1	138500	363,7

Венчурный Фонд Российской Федерации

Концепция следующего инструмента государственной инвестиционной политики еще находится на стадии институциональной организации. Однако, на наш взгляд, необходимо изложить основные принципы его применения в перспективе, поскольку это один из инвестиционных инструментов «новой волны», предполагающий партнерские взаимоотношения бизнеса и государства. Речь идет о российском Венчурном фонде.

Суть венчурного инвестирования заключается в финансировании новых предприятий и новых видов деятельности, которые традиционно считаются высокорискованными, что не позволяет получить для них финансирование в виде банковского кредита и из других общепринятых источников. До недавнего времени такого рода инвестиции в России осуществляли только частные фонды. Однако на заседании Кабинета министров, которое состоялось 10 августа 2006 г., Правительством РФ были одобрены меры государственной поддержки венчурного инвестирования, предложенные Министерством экономического развития и торговли. Государственное финансирование этой инициативы в 2006–2007 гг. составит 15 млрд руб.

Зарубежный опыт государственных инвестиций по венчурной модели укладывается в две концептуальные схемы. Первая предполагает прямое инвестирование бюджетных средств (государственный венчурный фонд) непосредственно в компании, которые отбираются чиновниками. Такая модель, в частности, практикуется в Финляндии и Германии. В рамках второй схемы государственные инвестиции проходят через венчурные фонды (государственный фонд венчурных фондов), а конкретные проекты для финансирования определяют управляющие компании этих фондов без участия чиновников. Эта модель была впервые опробована в США в 1958 г., затем была успешно реализована в Израиле (1993 г.).

Для реализации в России была выбрана вторая модель – создание государственного фонда венчурных фондов – ОАО «Российская венчурная компания». Уже к началу 2007 г. предполагается создать трехуровневую структуру взаимодействия государства, частных управляющих компаний и стартапов, т. е. непосредственных производителей

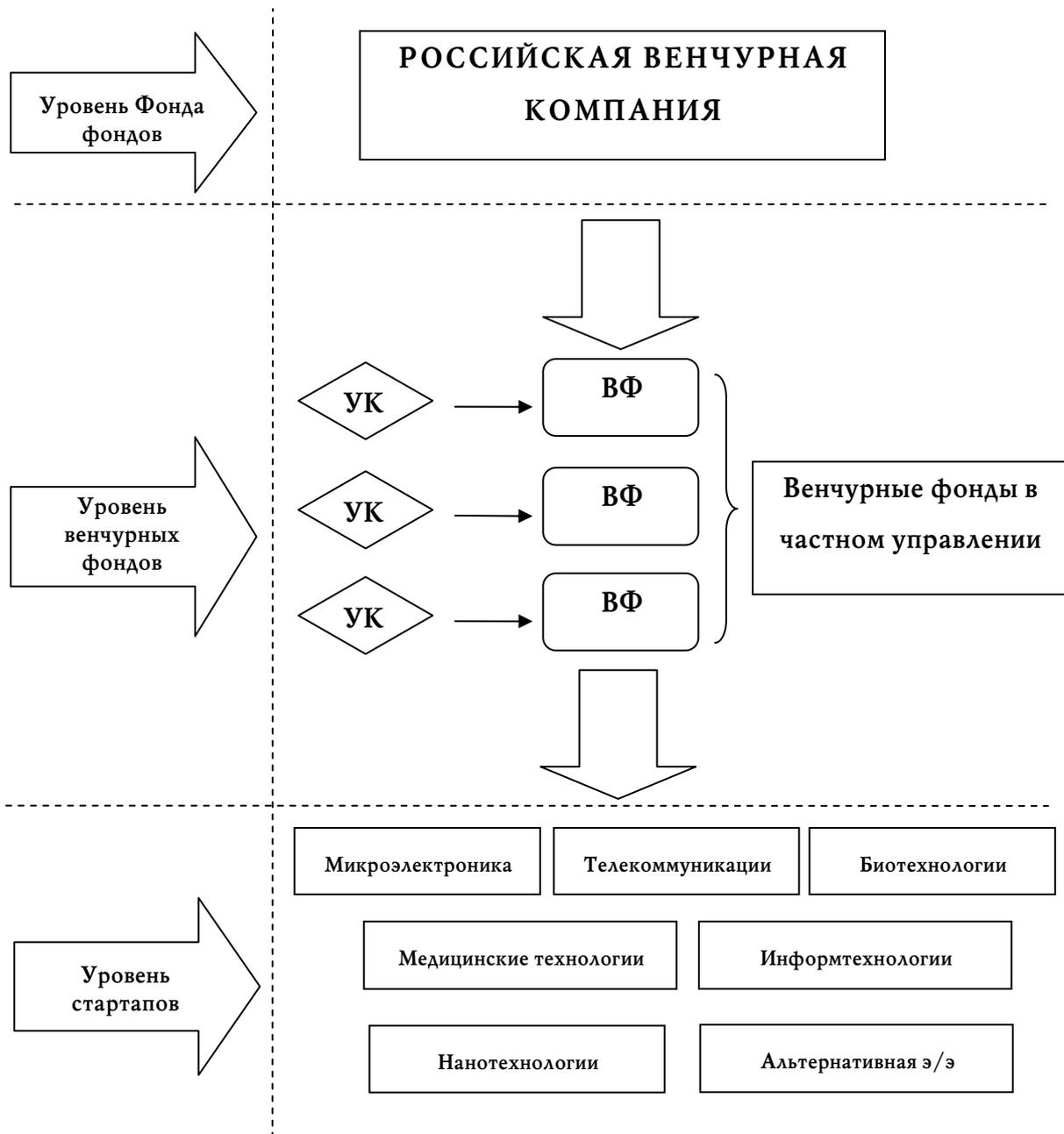
технологий (Рисунок 23). Государство в лице Российской венчурной компании будет выполнять две основные функции – отбирать на конкурсной основе частные венчурные управляющие компании и приобретать паи создаваемых ими венчурных фондов. На эти цели будет направляться часть средств Инвестиционного фонда РФ: в 2006 году на увеличение уставного капитала Российской венчурной компании предполагается направить 5 млрд руб., в 2007 г. – 10 млрд руб. Управляющие компании планируются отбирать исключительно на конкурсной основе советом директоров Российской венчурной компании, который будет включать независимых директоров с многолетним профессиональным опытом работы в венчурной индустрии.

В уставный капитал каждого венчурного фонда государство вложит от 600 млн до 1,5 млрд руб., что составит до 49% его уставного капитала. Остальной капитал венчурного фонда, 51%, должен быть сформирован частными инвесторами, привлеченными управляющей компанией. За управление фондом управляющая компания будет получать вознаграждение – 2,5% от активов фонда в год на текущие расходы и 20% от чистой прибыли фонда по итогам работы.

Всего предполагается создать 8–15 закрытых паевых инвестиционных фондов, которые смогут профинансировать от 100 до 200 российских стартапов. Приоритетными направлениями для венчурных инвестиций, согласно постановлению правительства, являются нанотехнологии, микроэлектроника, экологически чистая энергетика, медицинские и биотехнологии, а также информационные и телекоммуникационные технологии.

На практике работа венчурных фондов будет представлять собой отбор и финансирование инновационных разработок. Кандидату на получение финансирования необходимо будет доказать перспективы своего бизнес-проекта в сфере high-tech. Одним из главных условий, к примеру, является показатель рентабельности не ниже 30% в год. При этом гарантийные обеспечения в виде залогов будут не нужны. На сегодняшний день основная проблема малых предприятий инновационного направления заключается в том, что они не могут получить кредит на развитие бизнеса, потому что являются некредитоспособными. Поэтому венчурный способ финансирования – это определенно выход из положения.

Структура государственного фонда венчурных фондов



Для того чтобы избежать нецелевого использования средств и коррупции, государственная концепция поддержки венчурного инвестирования предполагает введение следующих ограничений:

— Российская венчурная компания может приобретать инвестиционные паи только в венчурных фондах, поддерживающих исключительно российские разработки начинающих компаний (имеющих на момент первого приобретения их ценных бумаг/долей за счет средств венчурного фонда выручку не более 150 млн руб. за 12 календарных месяцев, предшествующих такой продаже);

— в состав активов Российской венчурной компании не могут входить инвестиционные паи венчурных фондов, правилами доверительного управления которых предусмотрен срок доверительного управления, превышающий десять лет с момента первого приобретения компанией инвестиционных паев данного фонда;

— инвестиционная декларация венчурных фондов, паи которых может приобретать Российская венчурная компания, должна содержать запрет на приобретение ценных бумаг юридических лиц, чья деятельность включает:

- производство и распространение алкогольных напитков, табачных изделий, эротической продукции, оружия и боеприпасов;
- организацию и проведение азартных игр;
- добычу, производство и переработку полезных ископаемых и энергоносителей, производство и распределение электроэнергии, исключая разработки и использование технологий экологически чистого извлечения энергии;
- розничную торговлю, оптовую торговлю и услуги населению, за исключением тех, что используют Интернет или иные новые информационные и телекоммуникационные технологии;
- производство товаров народного потребления, исключая разработку новых продуктов с использованием новых технологий;
- капитальное строительство, операции с коммерческой, промышленной и жилой недвижимостью, исключая разработку новых технологий строительства и строительных материалов.

По заявлению министра экономического развития и торговли РФ Г. Грефа формирование Российской венчурной компании (принятие устава, отбор членов совета директоров, проведение конкурса на должность генерального директора) будет завершено к концу 2006 г. За это же время предполагается утвердить «Положение о конкурсном отборе управляющих компаний». Первое заседание совета директоров из пяти членов запланировано на ноябрь

2006 г., а в начале 2007 г. уже предполагается объявить конкурсы по отбору управляющих компаний для венчурных фондов.

Необходимо отметить, что на федеральном уровне запущен проект создания Российского инвестиционного фонда информационно-коммуникационных технологий, внедрение которого планируется осуществлять по аналогичной схеме (Case 7).

Эта инициатива федеральных властей, направленная на развитие российских инновационных разработок, безусловно, заслуживает одобрения. Прежде всего потому, что предложенный механизм изначально имеет целью консолидацию государственного и частного капитала для решения проблемы стимулирования российского рынка интеллектуальных технологий. Частным компаниям предоставляется еще одна возможность стратегического сотрудничества с государством. Можно выделить три основные формы взаимодействия государства и бизнеса в рамках этого федерального проекта. Во-первых, частная компания может выступить соучредителем венчурного фонда, инвестировав свои средства. Во-вторых, она может претендовать на роль управляющей компании. И в-третьих, частным компаниям, специализирующимся на производстве высокотехнологичных продуктов, предоставляется уникальная возможность привлечь государственные средства для реализации или продвижения на рынок своих разработок.

Case 7.

9 августа 2006 г. было подписано Постановление Правительства РФ о создании Российского инвестиционного фонда информационно-коммуникационных технологий (РИФИКТ), основной функцией которого должно стать государственное инвестирование проектов в области информационно-коммуникационных технологий. Фонд будет функционировать в форме открытого акционерного общества со стапроцентной долей государства. Уставной капитал фонда составят 1,45 млрд руб. из средств Инвестиционного фонда РФ. После учреждения РИФИКТ предполагается увеличение уставного капитала путем дополнительной эмиссии акций с размещением акций среди частных инвесторов по открытой подписке. Дополнительная эмиссия приведет к снижению доли государства до 51%. Все организационные процедуры планируется завершить уже в первом квартале 2007 г.

Предельный размер средств, выделяемых РИФИКТ на осуществление одного инвестиционного проекта, не должен превышать 100 млн руб., или 3 млн долл., а предельный размер вознаграждения управляющей компании, выбранной на конкурсной основе, определен в размере 2% среднегодовой стоимости чистых активов РИФИКТ в первый год его деятельности.

Права акционера РИФИКТ от имени Российской Федерации будет осуществлять Министерство информационных технологий и связи РФ. Однако законодательно установлено, что доля участия государства в уставном капитале РИФИКТ в 2009 г. должна снизиться до блокирующего пакета (25% плюс одна акция), а в 2010 г. государство должно полностью выйти из уставного капитала РИФИКТ.

Не отрицая всех объективных плюсов для развития инновационного сегмента российской экономики, нельзя не сказать о ряде сложностей, которые могут возникнуть при реализации данной схемы.

Во-первых, очевидна тяжесть всех тех ограничений, которые предполагается наложить на деятельность управляющих компаний. Согласиться с тезисом о минимизации участия государства в деятельности венчурных фондов можно с большой долей условности (Таблица 13). Очевидно, что для успешной работы того или иного фонда необходима предварительная адресная работа с уполномоченными федеральными ведомствами и будущими представителями государства в органах управления Российской венчурной компании и создаваемых с ее участием венчурных фондов. Такие условия потенциально закладывают коррупционные схемы в процесс распределения венчурных инвестиционных средств.

Во-вторых, можно говорить о существенных потенциальных рисках для инвесторов, решив-

шихся инвестировать в венчурные фонды. Общеизвестно, что инвестиции по венчурным схемам сами по себе являются достаточно рискованными. Плюс к этому организационно-правовая форма закрытого паевого фонда (ЗПИФ), в которой предполагается создавать российские венчурные фонды, является неподходящей для инвестирования в небольшие рискованные компании высокотехнологического профиля. Помимо того, что фонды, зарегистрированные в виде ЗПИФ, отличаются высокой степенью регламентации со стороны контролирующих государственных ведомств, инвесторы практически отстранены от выбора объектов вложений, которые отбирает управляющая компания.

Так или иначе, возводить эти замечания в ранг критики пока, наверное, рано. Все плюсы и минусы применения инструмента проявятся в ходе работы конкретных венчурных фондов. И здесь главной государственной задачей является своевременная и адекватная реакция, направленная на корректировку изначально выбранных механизмов.

Таблица 13

Механизм контроля деятельности российских венчурных фондов*

Субъект контроля	Направления контроля
Представители государства из числа государственных служащих в совете директоров	Соблюдение интересов государственной инновационной политики РФ
Независимые члены совета директоров	Соблюдение экономической эффективности при осуществлении конкурсного отбора проектов для финансирования
Федеральная служба финансовых рынков	Соблюдение инвестиционной декларации и законодательства

* По материалам доклада министра экономического развития и торговли на заседании Правительства РФ 10.08.2006.

Федеральное агентство поддержки экспорта

История применения следующего федерального инструмента в России еще не началась. Однако очевидно, что диверсифицированная экономика с развитым сектором инновационных производств как стратегическая цель, которую стремятся сейчас реализовать федеральные власти, невозможна без эффективной экспортной практики. Но на сегодняшний день доля России в мировой торговле меньше 2%. И это с учетом экспорта сырья. На российскую продукцию высоких технологий приходится меньше 0,3% мирового рынка. При

этом система государственной поддержки экспорта и экспортеров практически отсутствует.

В зарубежных странах государственная экспортная политика является одним из наиболее эффективных инструментов развития внешней торговли и экономики в целом. В целях поддержки и стимулирования развития экспорта используется многообразный арсенал средств, которые можно разбить на два блока: 1) средства или меры, направленные на поддержку и стимулирование развития экспортного производства товаров; 2) поддержка и стимулирование продвижения экспортной продукции страны на внешние рынки.

Для комплексного применения этих средств создаются специальные государственные органы. К примеру, в США услуги по поддержке экспорта оказывают девять федеральных агентств (для разных отраслей национального хозяйства – отдельные агентства), которые не только финансируют экспортеров с помощью предоставления гарантий, страхования и кредитования, но и обеспечивают их организационную, информационную и юридическую поддержку. Аналогичные структуры работают практически во всех странах Евросоюза, Кореи, Китае, Индии, Канаде и многих других странах.

Конечно, нельзя сказать, что в России на экспорт совсем не обращается внимания. Формирование принципов федеральной экспортной политики имеет достаточно длительную историю. Проработка вопросов создания системы поддержки и стимулирования развития российского экспорта в новых условиях началась уже на старте рыночных реформ. Прежде всего, предполагалось укрепить практику государственного кредитования экспортно-импортных операций, их страхования и предоставления гарантий от политических, коммерческих и иных рисков при их осуществлении.

В 1993 г. был создан государственный Российский экспортно-импортный банк (Росэксимбанк), который должен был координировать государственное кредитование экспортно-импортных операций. Первоначально этому банку были приданы и функции государственного страхования экспортно-импортных сделок. Однако затем, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. № 516, эти функции у банка были изъяты. Указанным документом регламентировалось образование Российского экспортно-импортного страхового общества, которое хотя и было создано, действенным инструментом поддержки российских экспортеров так и стало. Так же как и Росэксимбанк. За годы своей деятельности ему не удалось занять сколько-нибудь заметное место в финансировании внешней торговли и выйти из рейтинга так называемых карликовых банков страны. В первом полугодии 2006 г. активы банка составляли примерно 4 млрд руб., а собственный капитал – около 1 млрд руб.

В целях создания законодательной и нормативной базы, обеспечивающей функционирование системы государственной поддержки развития экспорта, в России было принято немало соответствующих документов³³. Однако наиболее полно система государственной поддержки экспорта была изложена в Федеральной программе развития экспорта, принятой Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 1996 г. № 123. Примечательно, что в этой программе впервые были зафиксированы объемы финансовых средств, которые было рекомендовано ежегодно выделять на цели содействия развитию экспорта. Сумма этих средств устанавливалась на уровне 0,3–0,35% ВВП. Вместе с тем в программе была сделана оговорка, что по мере укрепления государственной системы стимулирования экспорта, увеличения средств уполномоченных финансовых институтов и повышения активности частного сектора в области экспорта объемы и пропорции распределения бюджетных средств, а также направления их использования будут меняться.

Однако эта программа практически не была реализована, в основном по причине недофинансирования государством взятых на себя обязательств. В 1996–1997 гг. на цели, заявленные в программе, было выделено 230 млрд руб., что в 30 раз меньше предусмотренного показателя. Бюджетные ассигнования по программе в 1998 г. вообще не выделялись, в 1999 г. было выделено 0,9 млрд руб., а в 2000 г. самостоятельная статья бюджета, предусматривающая финансирование внешней торговли, была упразднена. В расходную часть бюджета была введена новая статья – «Международная деятельность». По этой строке бюджетом 2000 г. было предусмотрено израсходовать 39,5 млрд руб., фактически же было использовано 23,0 млрд руб., или всего 58,4% от утвержденной суммы. При этом дальнейшая роспись расходов по статье «Международная деятельность» не предусматривалась, поэтому, сколько было потрачено на поддержку экспорта, понять невозможно.

³³ Федеральный закон (от 13 октября 1995 г. № 157 ФЗ) «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»; Указ Президента РФ (от 30 ноября 1995 г. № 1204) «О первоочередных мерах по поддержке экспорта»; Постановление Правительства РФ (от 20 января 1996 г. № 53) «О дополнительной поддержке отечественного экспорта товаров и услуг».

Недолго просуществовал и созданный после принятия федеральной программы внебюджетный фонд поддержки экспорта, целью которого было содействие в проведении выставок, ярмарок и т. д., а также поощрение экспортеров, достигших в своей деятельности наиболее высоких результатов. Выявленные факты нецелевого использования и хищения средств фонда стали причиной его ликвидации.

Практически единственной государственной мерой экспортной политики, существующей до сих пор, является возврат экспортерам НДС при вывозе продукции в так называемые страны дальнего зарубежья. При этом практика использования этого механизма с каждым годом становится все более затруднительной для бизнеса в силу его чрезвычайно высокой бюрократизированности. Хотя, безусловно, причиной ужесточения позиции государства по возврату НДС служат многочисленные махинации с «псевдоэкспортом».

Таким образом, можно сказать, что в целом в России пока не удалось создать реально и эффективно работающую систему государственной поддержки экспорта. По существу, Россия единственная из стран с развитой и развивающейся экономикой не имеет работающего механизма поддержки промышленного экспорта, хотя существует объективная и настоятельная потребность в ней со стороны бизнеса.

Особенно острой эта проблема является для российских компаний, работающих в ИТ-сфере (Рисунок 24). Несмотря на то что экспорт в сфере ИТ – это ведущий несырьевой экспорт России, российским технологическим компаниям очень сложно выйти на зарубежные рынки без поддержки государства. Добиться того, чтобы российские разработки имели европейские и мировые сертификаты и соответствовали определенным стандартам без помощи государства практически невозможно. Это заканчивается тем, что российским компаниям зачастую доступен только низкомаржинальный сегмент офшорного программирования. И даже внутренний рынок оказывается заполнен продуктами зарубежных фирм. Хотя по каче-

ству российские информационные технологии в ряде случаев превосходят зарубежные.

Однако в последнее время на федеральном уровне заметно усилилась активность продвижения разработки положений нового варианта экспортной политики. И инициатива здесь принадлежит Министерству информационных технологий и связи РФ. В 2005 г. министр информационных технологий и связи Л. Рейман обратился к президенту России с письмом, в котором предложил создать новый федеральный орган для оказания услуг по информационной, аналитической и маркетинговой поддержке продвижения товаров и услуг в сфере ИТ на мировой рынок. Глава государства эту инициативу поддержал и поручил правительству заняться созданием Федерального агентства по развитию экспорта в сфере информационных технологий.

Однако летом 2006 г. министр экономического развития и торговли выступил с предложением расширить сферу полномочий ведомства и создать Федеральное агентство поддержки экспорта. На агентство предлагается замкнуть торгпредства за рубежом, экспортно-импортный банк, торгово-промышленные палаты, объединения экспортеров, внешнеэкономические подразделения региональных администраций и даже Академию внешней торговли. На поддержку экспортеров предлагается ежегодно направлять 2% расходной части бюджета. В 2007 г. эта сумма достигнет 109,3 млрд руб. Отдельно оговаривается, что ведомство будет осуществлять связь с регионами, где существуют перспективы реализации проектов, продукция которых будет экспортироваться.

Несмотря на то что агентства пока не существует и детально разобраться со сферой его компетенции и возможностями нельзя, инициатива, безусловно, конструктивная. В перспективе системный подход к реализации экспортной политики может способствовать эффективной мобилизации финансовых и административных возможностей государства, которые бы реально позволили приступить к развитию экспортного потенциала конкурентоспособной готовой продукции и создать над-

лежащую систему государственной поддержки ее продвижения на внешние рынки. Поскольку эффективная экспортная политика и открытость государства для сотрудничества с частными производителями экспортоориентиро-

ванных товаров – важнейшие факторы становления благоприятного инвестиционного климата в России и увеличения объемов привлечения инвестиций в российскую экономику.

Рисунок 24.

Рейтинг мер государственной поддержки экспорта



Заключение

Проведенное исследование проблематики, связанной с реализацией государственной инвестиционной политики позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Несмотря на значительное улучшение ситуации с притоком инвестиций в российскую экономику, их объем до сих пор не соответствует инвестиционному потенциалу и потребностям в инвестициях.

2. Серьезное беспокойство внушает отраслевая структура инвестиций, которая пока не отвечает общеэкономическим целям, озвучиваемым на федеральном уровне. Большая часть инвестиционных потоков направляется в сырьевую промышленность, инновационные производства малопривлекательны для инвесторов.

3. Общий инвестиционный климат в России, несмотря на заметно увеличившиеся положительные отзывы со стороны инвесторов, отягощен серьезными рисками. Из них наиболее весомыми являются риски политического характера.

4. Анализ мировой практики показал, что в условиях России вполне может быть использована концептуальная модель поддержки инвесторов – государственно-частное партнерство.

5. Применение в России модели государственно-частного партнерства должно сопровождаться комплексом мероприятий, направленных на снижение рисков для инвесторов, решивших сотрудничать с государством. Должна быть создана эффективная институциональная среда, которая позволит смягчить вход бизнеса в совместные с государством проекты.

6. Исследование современных инвестиционных инструментов позволяет говорить о разнице их инвестиционного потенциала (Таблица 14). Более того, ряд инструментов откровенно выбивается из системы государственной инвестиционной политики, вследствие чего требует концептуальной модернизации для соответствия остальным составляющим системы.

7. Создание позитивной практики реализации проектов по модели государственно-частного партнерства способно улучшить инвестиционный имидж российского государства. Дискредитация репутации государства как инвестора может существенно снизить темпы инвестирования в российскую экономику.

Общая характеристика современных инструментов поддержки инвесторов

Инвестиционный инструмент	Период применения	Цели применения	Отбор направлений применения инструмента	Форма государственной поддержки	Инвестиционный потенциал
Федеральная адресная инвестиционная программа (в том числе федеральные целевые программы)	С 1993 г.	Решение комплексных экономических, социальных проблем и проблем, связанных с государственной безопасностью	Обоснование профильных министерств	Прямое бюджетное финансирование	Средний
Программы развития наукоградов	С 1997 г.	Стимулирование инновационной деятельности и создания новых прикладных технологий	Обоснование министерства образования и науки (статус наукограда присваивается в соответствии с постановлением правительства)	Прямое бюджетное финансирование	Средний
Федеральный фонд регионального развития	С 2001 г.	Развитие региональной общественной инфраструктуры	На основе методики Министерства финансов РФ	Прямое бюджетное финансирование	Средний
Особые экономические зоны	С 1990 г., в обновленном виде – с 2005 г.	Развитие отдельных субъектов РФ (до 2005 г.); стимулирование притока инвестиций в сектор промышленности, инноваций, туризма и портовой инфраструктуры (с 2005 г.)	Конкурс инвестиционных проектов (осуществляется МЭРТ, список проектов утверждается Правительством РФ)	Прямое бюджетное финансирование + налоговые и таможенные преференции + нефинансовые стимулы	Высокий
Льготы по федеральным налогам, таможенные льготы	С 1992 г. (непостоянный характер)	Стимулирование реализации инвестиционных проектов, стимулирование экспорта товаров перерабатывающей промышленности	Решение уполномоченных федеральных органов на основе обоснования инвестора (экспортера)	Снижение ставки налогов, таможенной пошлины, процентов по государственным инвестиционным кредитам	Высокий
Технологические парки	С 2005 г.	Стимулирование развития информационно-коммуникационных, био- и медицинских технологий, приборостроения, машиностроения, электроники, производства новых материалов	Конкурс инновационных проектов (осуществляется Мининформсвязи России)	Государственные инвестиции в организационную инфраструктуру	Средний
Концессия, в том числе СРП	С 1995 г.	Привлечение инвестиций для строительства объектов транспортной инфраструктуры, разработки новых месторождений полезных ископаемых	Соглашение между Правительством РФ и инвестором	Двусторонние соглашения, специальный налоговый режим	Средний

Инвестиционный инструмент	Период применения	Цели применения	Отбор направлений применения инструмента	Форма государственной поддержки	Инвестиционный потенциал*
Инвестиционный фонд РФ	С 2006 г.	Реализация крупных инфраструктурных и промышленных проектов	Конкурс инвестиционных проектов (осуществляется МЭРТ, список проектов утверждается Правительством РФ)	Прямое бюджетное финансирование + нефинансовые инструменты (государственные гарантии)	Высокий
Венчурный фонд РФ	-	Стимулирование развития малого и среднего технологического предпринимательства, работающего в сфере высоких технологий	Конкурс управляющих компаний, которые будут осуществлять инвестирование (осуществляется МЭРТ)	Вклад в уставный капитал венчурных фондов за счет средств федерального бюджета	Высокий
Федеральное агентство поддержки экспорта	-	Поддержка экспорта и экспортно-ориентированных производств	–	Бюджетное финансирование мер экспортной политики, а также административная, юридическая, дипломатическая помощь государства	Высокий

* Оценка потенциала приводится с учетом модернизации инструмента.