Тенденции развития федерального государственного инвестирования

АКОПЯН Оганес Арменович, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: fin@izak.ru

В работе рассматриваются основные тенденции развития государственного инвестирования.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод научного познания, а также общенаучные и специальные методы: системно-структурный, логический, статистический, наблюдение и описание. Также использованы методы документального анализа, абстрагирования и обобщения.

Первая часть исследования посвящена общим вопросам развития государственных инвестиций, а также мнениям экспертов в этой сфере. Далее представлены разбор нового инвестиционного инструмента — специального инвестиционного контракта и анализ изменений законодательства, регулирующего данные контракты. Приводится описание проекта федерального закона «О специальных инвестиционных контрактах и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; предлагается внести существенные изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково»»; приводится описание нововведения, предложенного в проекте постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 1119». В третьей части статьи представлен анализ тенденций и рисков в рассматриваемой сфере. Обосновывается необходимость укрепления небанковского финансового сектора. Предлагаются специальные меры по развитию небанковских финансовых организаций, что позволит увеличить объем инвестиций в российскую экономику. Выявлены некоторые риски, вызванные особым подходом Банка России к регулированию финансовой сферы. Дано краткое описание предложений по стимулированию инвестиционного процесса в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственные инвестиции, экономический рост, специальный инвестиционный контракт, кризис, банк, небанковская организация, реформы.

Trends in the Development of Federal Public Investment

O. A. AKOPYAN, senior research fellow of the Department of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: fin@izak.ru

The article discusses the main trends in the development of public investment.

The methodological basis of the study is the dialectical method of scientific cognition, as well as general scientific and special methods: system-structural, logical, statistical, observation and description. Methods of documentary analysis, abstraction and generalization are also used.

The first part of the study is devoted to general issues of public investment development, as well as the opinions of experts in this field. Then, there is a review of the new investment instrument — a special investment contract. Also the author analyzes the changes in the legislation governing these

contracts, gives a description of a draft federal law "On special investment contracts and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation" which proposes to make substantial changes to the Tax code of the Russian Federation, Federal law "On amendments to the Federal law "On the innovative center "SKOLKOVO", describes the innovations in the draft resolution of the Government of the Russian Federation "On amendments to resolution of the Government of the Russian Federation dated 30 October 2014 No. 1119". The third part of the article presents an analysis of trends and risks in the area under consideration. The necessity of strengthening the non-bank financial sector is substantiated. Special measures are proposed to develop non-bank financial institutions, which will increase investment in the Russian economy. Some risks caused by the special approach of the Bank of Russia to the regulation of the financial sector are revealed. At the end the author makes a brief description of the proposals to stimulate the investment process in the Russian Federation.

Keywords: public investment, economic growth, special investment contract, crisis, bank, non-bank organization, reforms.

DOI: 10.12737/art_2018_4_12

В настоящее время российская экономика столкнулась с глобальными рисками и угрозами на пути своего развития. Данные трудности во многом имеют внешние причины: падение цен на сырье, установление санкционных режимов в отношении российской экономики, последствия которых еще только предстоит оценить. Значительная часть этих проблем имеет внутренние корни: замедление роста ВВП начиная с 2013 г., демографические вызовы, необходимость реформирования бюджетной сферы.

Таким образом, российская финансовая система вынуждена, с одной стороны, выдерживать испытания международными санкциями и всевозможными ограничениями, с другой стороны, в этих условиях провести реформы, которые позволили бы восстановить экономический рост, оживить промышленный сектор, повысить инвестиционную активность.

В этой ситуации традиционно-го набора финансово-правовых инструментов, содержащихся в российском финансовом законодательстве, оказывается уже недостаточно. И законодатель вынужден создавать специальный инструментарий, направленный на стимулирование экономического роста, разрабатывая меры специальной адресной поддержки для субъектов экономической деятельности. В последнее время распространено мнение, что

инвестиционный климат в стране ввиду вышеперечисленных причин оказался сильно подорван и разработка мер поддержки инвестиционной деятельности не имеет практического смысла.

Однако, как показывает совместное исследование, проведенное Центром стратегических разработок и Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, судя по результатам эмпирического анализа, наибольший потенциал ускорения экономического роста имеют государственные инвестиции в развитие общественной инфраструктуры. Развитие транспортной системы или системы водоснабжения ведет к сокращению производственных издержек, т. е. повышает конкурентоспособность экономики. Важное условие положительного эффекта государственных инфраструктурных инвестиций состоит в том, что они должны дополнять и стимулировать, а не заменять частные инвестиции. Положительное воздействие государственных инвестиций на динамику производства как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде нашло подтверждение во многих работах¹.

¹ См.: Barbiero O., Cournede B. New Econometric Estimates of Long-Term Growth Effects of Different Areas of Public Spending. OECD Economics Department Working Papers. 2013. No. 1100.

Вместе с тем трудно однозначно оценить количественные параметры эффекта, поскольку результаты зависят от многих факторов, начиная с фазы экономического цикла и заканчивая способами финансирования государственных инвестиций. Особенно большое значение имеет эффективность процедур отбора инвестиционных проектов и их последующего контроля: по оценкам МВФ, в среднем около 1/3 расходов на государственные инвестиции теряется из-за неэффективной реализации инвестиционных проектов. Позитивное воздействие государственных инвестиций на экономику в наиболее успешных в этом отношении странах вдвое превосходит влияние вложенных бюджетных средств в наименее эффективных². Таким образом, повышение качества реализации государственных инвестиционных проектов столь же важно, как и увеличение расходов на развитие инфраструктуры³.

Ранее отмечалось, что одним из принципиальных условий эффективности инвестиций является адекватность принципов, положенных в основу выбора финансируемых проектов. При ориентированности инвестиционной стратегии в целом на перенос центра тяжести с государственного инвестирования на формирование инвестиционной среды, благоприятной для частных инвесторов, и перевода капиталов посредством совершенствования денежно-кредитных, налоговых, амортизационных и иных методов обе составляющие государственной инвестиционной политики (как государственное инвестирование, так и

государственное регулирование инвестиционной деятельности) должны быть направлены на поддержку приоритетных отраслей и производств, носить взвешенный и системный характер. Высокую степень приоритетности следует придать эффективным программам развития жизнеобеспечивающих отраслей и сфер народного хозяйства, поддержки отечественных производителей и обеспечения внутреннего спроса в экономике.

Условием эффективности государственной инвестиционной политики является разработка концепции структурной перестройки производственного сектора, особенно в части приоритетных направлений. На базе такой концепции должны быть определены стратегии и механизм инвестирования для различных групп промышленных предприятий, масштабы, формы и методы государственной поддержки, модели организации производственных структур с учетом реально сложившихся в российской правовой системе и экономике условий, в том числе институциональных⁴.

Качественно изменить ситуацию в сфере промышленного развития призваны поправки в Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Изменения предусматривают новое правовое обеспечение уже действующего инструмента стимулирования инвестиций в развитие российской промышленности — специальный инвестиционный контракт (далее — СПИК). В настоящее время регулирование данного института на уровне федерального законодательства ограничивается несколькими положениями в названном Федеральном законе.

² См.: IMF. Is it Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment // World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties. Washington, 2014. Ch. 3. P. 75—114.

³ См.: Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 17—18.

⁴ См.: Акопян О. А. Государственные инвестиции как основная форма поддержки промышленных предприятий // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 17—29.

Также СПИК регулируется постановлением Правительства РФ от 16 июля 2015 г. № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» (вместе с Правилами заключения специальных инвестиционных контрактов) и некоторыми иными подзаконными актами.

СПИК представляет собой соглашение, по которому инвестор обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, а другая сторона — Российская Федерация или субъект РФ в течение срока действия СПИК обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или субъекта РФ в момент заключения СПИК.

В отличие от правовой конструкции соглашений о государственно-частном партнерстве, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», на основании которых осуществляется строительство или реконструкция объектов инфраструктуры, специальный инвестиционный контракт формулирует иные договорные отношения между сторонами:

одна сторона — инвестор в предусмотренные контрактом сроки обязуется создать, модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на уже имеющейся производственной базе и инфраструктуре;

другая сторона — Российская Федерация или субъект РФ в лице уполномоченных органов публичной власти в течение срока контракта

обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности.

Закон допускает также заключение специальных инвестиционных контрактов с муниципальными образованияами.

Местом реализации специального инвестиционного контракта согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» является конкретная федеральная территория или территория субъекта РФ, либо континентальный шельф или исключительная экономическая зона Российской Федерации.

Таким образом, специальный инвестиционный контракт является одним из видов административных договоров, одну из сторон которых представляет государство в лице уполномоченных органов власти⁵.

В результате широкого распространения практики заключения СПИК в Российской Федерации (в настоящее время заключено около 20 СПИК), а также формирования инвестиционно-технологических партнерств для привлечения долгосрочных инвестиций в высокотехнологичные проекты и совершенствования механизма заключения специальных инвестиционных контрактов разработан специальный проект федерального закона «О специальных инвестиционных контрактах и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Таким образом, вместо отдельной нормы в Федеральном законе «О промышленной политике в Российской Федерации» СПИК будет регулироваться нормативным актом, что существенно расширяет возможности применения данного инвестиционного инструмента.

СПИК является одной из лучших действующих практик по юридиче-

⁵ См.: Дидикин А. Б., Юдкин А. В. Закон о промышленной политике в России. Экспертный комментарий. М., 2015.

скому закреплению условий реализации проектов, при этом для целей привлечения долгосрочных инвестиций в высокотехнологичные проекты регулирование СПИК требует совершенствования, в том числе в части увеличения предельных сроков действия СПИК, расширения круга участников СПИК и распространения инструмента СПИК на иные отрасли экономики.

Вместе с тем распространение инструмента СПИК на отрасли сельского хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, космической отрасли, в отношении проектов двойного назначения невозможно, так как поддержка указанных видов деятельности находится вне сферы регулирования Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ. Сфера действия данного Закона не позволяет включать положения о заключении СПИК в отраслях, не отнесенных к отраслям обрабатывающей промышленности гражданского назначения.

В связи с этим разработан проект федерального закона, регулирующий заключение СПИК в различных отраслях экономики, по аналогии с законодательными актами РФ о соглашениях о разделе продукции, законодательством РФ о концессионных соглашениях, законодательством РФ о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве.

В качестве основного требования к проектам, в отношении которых может быть заключен СПИК, законопроектом устанавливается требование к объему собственных инвестиций, вложенных в проект, — не менее 1 млрд руб.

Указанное требование преобразует СПИК в инструмент поддержки проектов, реализуемых крупными частными инвесторами, заинтересованными и в новых технологических решениях, и в диверсификации собственного бизнеса, что соответствует приоритетам, заявленным в рамках пленарного заседания Пе-

тербургского международного экономического форума.

Отметим, что требование в 1 млрд руб. собственных инвестиций не влечет дополнительных ограничений по структуре финансирования проекта: сверх установленного объема собственных инвестиций на реализацию проекта могут привлекаться иные, в том числе заемные, средства.

Основная цель вышеописанных изменений — создание для инвестора прогнозируемых условий реализации проектов. Указанная цель обеспечивается введением положений о неизменности законодательства РФ, в том числе законодательства РФ о налогах и сборах, в течение срока действия СПИК, а также положений об ответственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований за неисполнение принятых в рамках СПИК обязательств.

Срок действия СПИК теперь будет определяться исходя из необходимости формирования наиболее благоприятных и предсказуемых условий для инвестора на период до получения инвестором коммерческого результата по проекту. Однако указанный период может варьироваться в зависимости от отрасли, в которой реализуется проект. Предложено определять срок действия СПИК как срок, в течение которого инвестор достигнет плановой нормы прибыльности или простого срока окупаемости (по наиболее позднему из событий). Указанный срок определяется на стадии подготовки контракта и устанавливается СПИК.

Расширение круга участников СПИК обеспечивается как за счет расширения перечня отраслей экономики, в которых может быть заключен СПИК, так и за счет многостороннего характера СПИК. А именно, сторонами СПИК могут являться инвесторы, соинвесторы, организация, реализующая проект, технологический брокер общества с государственным участием, Рос-

сийская Федерация, муниципальные образования.

Многосторонний характер СПИК, а также внедрение процедуры структурирования СПИК преобразует СПИК в инструмент формирования инвестиционно-технологических партнерств. Так, в ходе структурирования СПИК будет проводиться оценка технологичности проекта и возможности развития в рамках проекта активов обществ с государственным участием.

Также будет расширен перечень инструментов, гарантирующих спрос на продукцию СПИК, путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также предоставлено право предусмотреть отдельным актом Правительства РФ или специальным инвестиционным контрактом условия обеспечения спроса на продукцию СПИК отдельными видами юридических лиц.

Предлагается установить возможность определения актом Правительства РФ особенностей регулирования цен (тарифов) естественных монополий в части параметров расчета, а также длительности их применения в отношении организации, реализующей проект в рамках СПИК.

Помимо вышеописанных нововведений в сфере регулирования СПИК, предлагается внести существенные изменения в Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 467-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об инновационном центре “Сколково”», а также подготовлен проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 1119».

В частности, указанный проект постановления Правительства РФ

предусматривает расширение перечня потенциальных получателей государственной поддержки, что чрезвычайно важно для должной реализации потенциала, заложенного в новое нормативное регулирование института СПИК. Новая редакция документа предусматривает возмещение затрат на создание, модернизацию и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры не только субъектам РФ, но и управляющим компаниям частных индустриальных парков, промышленных технопарков, технопарков в сфере высоких технологий и инвесторам, реализующим инвестиционные проекты в соответствии с законодательством РФ о специальных инвестиционных контрактах. Также данный механизм будет распространяться на частные управляющие компании территорий опережающего социально-экономического развития.

Все перечисленные меры способны существенно повысить эффективность расходования бюджетных средств, направляемых на инвестиционные расходы. Однако следует отметить, что в последнее время проявляет себя ряд рисков в финансовой сфере, которые в среднесрочной перспективе могут оказать дополнительное негативное влияние на состояние финансовой системы в целом и возможности осуществления государственного инвестирования в стратегически важные проекты в частности.

Одной из важных проблем, с которой столкнулась российская финансовая система в последнее время, это проблема небанковского финансового сектора, который переживает тяжелейший период за всю свою историю, ввиду прекращения экономического роста последние несколько лет. Приток инвестиций в российскую экономику сократился, а ожидаемый рост прибыльности российских предприятий в 2018 г. не может превысить по официальным прогнозам 3%, что недостаточ-

но для оживления инвестиционного процесса.

В этой ситуации роль государственных вливаний в форме бюджетных инвестиций, капитальных вложений в российские предприятия будет по-прежнему оставаться очень высокой, несмотря на заявления, что необходимо активизировать именно частные инвестиции как в промышленной сфере, так и в других отраслях российской экономики.

Важная тенденция, которая отмечается в прессе, это исчерпание источников финансирования долгосрочных инвестиций в частном секторе. Здесь имеются в виду в первую очередь банковские кредиты. Волна санаций внутри банковской системы также повышает нестабильность в небанковском финансовом секторе и финансовой системе в целом, так как инвестиционные ресурсы, которые можно было бы перераспределить внутри финансовой системы, стремительно сокращаются. Также сокращаются возможности по трансформации сбережений в инвестиции, прежде всего в долгосрочные.

К числу негативных тенденций в финансово-инвестиционной сфере можно отнести отсутствие правовой базы для становления полноценной системы частного управления активами в Российской Федерации, так как значительную часть активов небанковских финансовых организаций составляют пенсионные средства, но по причине блокирования перечислений пенсионных накоплений в управляющие компании данные средства не могут поступать на рынок и продолжают оставаться в государственном распоряжении без какого-либо инвестиционного эффекта; стремительное сокращение наравне с их активами профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В связи с этим отметим, что существенное влияние на состояние финансовой системы оказывает регулятивное воздействие Банка Рос-

сии, которому в настоящее время переданы функции регулятора в рассматриваемой сфере. С одной стороны, можно наблюдать унификацию принципов финансово-правового регулирования соответствующих отношений Банком России, с другой стороны, банковский надзор нацелен на предотвращение в основном системных рисков, что делает финансовую систему более уязвимой. В текущих условиях представляется целесообразным сконцентрироваться на защите прав инвесторов, что должно положительным образом сказаться на реализации финансовых институтов, призванных отвечать за инвестиционное развитие страны⁶.

В сложившихся условиях представляется целесообразным провести работу по оптимизации документов стратегического характера по развитию финансового рынка в Российской Федерации.

Также важно устранить противоречия между регуляторными функциями Банка России и запросом на создание нормальной конкурентной среды в финансовом секторе. Банку России следовало бы указать в программных документах по развитию финансовой сферы, что регулятор в краткосрочной (среднесрочной) перспективе имеет цель осуществить выход из капитала банковских организаций, которые были подвергнуты процедурам санации, что окажет благотворный эффект на участников рынка. В том числе следует не внедрять банковские стандарты регулирования в небанковской сфере, а стараться придерживаться международных стандартов и лучших зарубежных практик в этой сфере.

Действительно эффективное вложение государственных средств возможно далеко не во всех отраслях экономики и может повлечь значи-

⁶ См.: Буклемишев О. В. Инвестиционная пауза в российской экономике и ее преодоление // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016. № 1. С. 160—167.

тельные перекосы в экономическом развитии страны⁷. Но в текущих условиях роль государства в финансировании приоритетных проектов

будет еще долго оставаться ключевой. Предстоит произвести большое количество изменений в финансовой сфере, прежде чем повысится безопасность частных вложений и инвестиционный кризис уступит место поступательному развитию инвестиционной деятельности.

⁷ См.: Радыгин А. Д. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение для России»: в 2 т. М., 2014.

Библиографический список

Barbiero O., Cournede B. New Econometric Estimates of Long-Term Growth Effects of Different Areas of Public Spending. OECD Economics Department Working Papers. 2013. No. 1100.

IMF. Is it Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public investment // World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties. Washington, 2014. Ch. 3.

Акопян О. А. Государственные инвестиции как основная форма поддержки промышленных предприятий // Законодательство и экономика. 2013. № 2.

Буклемишев О. В. Инвестиционная пауза в российской экономике и ее преодоление // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016. № 1.

Дидикин А. Б., Юдкин А. В. Закон о промышленной политике в России. Экспертный комментарий. М., 2015.

Кудрин А. Л., Соколов И. А.. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 9.

Радыгин А. Д. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение для России»: в 2 т. М., 2014.