

ЕВРАЗИЙСКАЯ РЕЗЕРВНАЯ СИСТЕМА: К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ

Карпунин Вячеслав Иванович

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Банки. Денежное обращение и кредит» МГИМО МИД России; исполнительный директор Национального Фонда Управления Активами (Фонд будущих поколений).

Адрес: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; Национальный Фонд Управления Активами (Фонд будущих поколений), 103132, Москва, ул. Варварка, д. 7.

E-mail: vikarpunin@mail.ru

Новашина Татьяна Сергеевна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Банки. Денежное обращение и кредит» МГИМО МИД России; член Коллегии Правления Национального Фонда Управления Активами (Фонд будущих поколений).

Адрес: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; Национальный Фонд Управления Активами (Фонд будущих поколений), 103132, Москва, ул. Варварка, д. 7.

E-mail: tnovashina@mail.ru

Озеру Байкал как объекту всемирного природного наследия грозит экологическая катастрофа национального масштаба. Таков один из важнейших выводов, к которому пришли участники Байкальского международного экологического водного форума, рассматривая проблемы сохранения экосистемы озера Байкал и рационального использования его ресурсов. Несмотря на значительное внимание федеральных и региональных властей к решению этой проблемы посредством прежде всего разработки, принятия и реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, а также посредством усилий по практической реализации ряда значимых целевых программ – ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (ФЦП «Вода России»), проблема сохранения экосистемы озера Байкал обостряется и может перейти в критическую фазу. В статье на основе новой концепции управления национальным богатством рассматривается евразийская резервная система – принципиально иная форма финансирования, отличная по механизму формирования инвестиционных ресурсов от доминирующей сегодня формы – государственно-частного партнерства. Раскрываются концепция и ключевые структур-

ные элементы нового инвестиционного механизма финансирования социально значимых экологических проектов и программ, функционирующего на основе резервной системы и ее сущностного компонента – региональных залоговых фондов развития. Авторы полагают, что предложенные инвестиционные механизмы финансирования инфраструктурных экологических проектов, программ развития водной отрасли России, опираясь на региональные залоговые фонды развития как институты формирования инвестиционных ресурсов, значительно снизят глобальные ресурсные риски и позволят обеспечить эффективную реализацию ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (ФЦП «Вода России») во имя процветания народов России и развития экономики ее регионов.

Ключевые слова: финансовый механизм, инвестиционный механизм, залоговые фонды развития, национальное богатство, резервная система, финансовые инструменты, инфраструктурные облигации, федеральные целевые программы.

EURASIAN RESERVE SYSTEM: CONCERNING MECHANISM OF FINANCING SOCIALLY IMPORTANT INFRASTRUCTURAL ECOLOGICAL PROJECTS AND PROGRAMS

Karpunin, Vyacheslav I.

PhD, Assistant Professor of the Department for 'Banks. Money Circulation and Credit' of MGIMO, the University of the Ministry of Foreign Affairs of Russia; Executive Director of the National Asset Management Fund.

Address: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs, 76 Vernadskiy Av., Moscow, 119454, Russian Federation; National Asset Management Fund, 7 Varvarka Str., Moscow, 103132, Russian Federation.

E-mail: vikarpunin@mail.ru

Novashina, Tatiana S.

PhD, Assistant Professor, Assistant Professor of the Department for 'Banks. Money Circulation and Credit' of MGIMO, the University of the Ministry of Foreign Affairs of Russia; board-member of the National Asset Management Fund.

Address: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs, 76 Vernadskiy Av., Moscow, 119454, Russian Federation; National Asset Management Fund, 7 Varvarka Str., Moscow, 103132, Russian Federation.

E-mail: tnovashina@mail.ru

The lake Baikal, as an object of the global nature heritage is facing an ecological disaster of the national scale. This is one of the most important conclusions drawn by the Baikal International Ecological Water Forum while discussing problems of preserving the ecosystem of the lake Baikal and rational use of its resources. In spite of serious attention on the part of federal and regional authorities to this problem, first of all by preparing, adopting and implementing the Water Strategy of the Russian Federation for the period up to 2020, the Principles of Ecological Policy of the Russian Federation and by efforts aimed at practical realization of important programs, such as the Federal program 'Protection of the Lake Baikal and Social and Economic Development of the Baikal Natural Territory for 2012–2020', the Federal program 'The

Development of the Water Industry of the Russian Federation in 2012–2020' (the program 'Water in Russia'), the problem of preserving the ecosystem of the lake Baikal is deteriorating and could reach the critical point. On the basis of the new concept of managing national wealth the article describes the Eurasian reserve system, an absolutely new form of financing, which differs from the current form, i.e. state-private partnership. The authors explain the concept and key structural elements of the new investment mechanism of financing socially important ecological projects and programs functioning on the basis of the reserve system and its essential component – regional mortgage funds of development. They assume that proposed investment mechanisms of financing infrastructural ecological projects and programs of developing water industry in Russia could decline considerably global resource risks and would ensure effective realization of the program 'Protection of the Lake Baikal and Social and Economic Development of the Baikal Natural Territory for 2012–2020', the program 'The Development of the Water Industry of the Russian Federation in 2012–2020' to reach prosperity of people in Russia and guarantee the development of economy in Russian regions.

Keywords: finance mechanisms, investment mechanism, mortgage funds of development, national wealth, reserve system, finance tools, infrastructural bonds, federal target programs.

Эксперты Всемирного экономического форума (ВЭФ) (Давос, Швейцария) начиная с 2006 г. занимаются анализом рисков современной цивилизации на постоянной основе и публикуют свои выводы в ежегодном докладе Global Risks Report¹.

Глобальный риск – это определенное событие или условие, которое, если оно происходит, может иметь негативное влияние на несколько стран или отраслей в течение ближайших 10 лет. Глобальные риски материализуются и идут по новым и неожиданным путям, а их последствия становятся все более неизбежными для людей, институтов и экономик. Системы XX в. не способны управлять рисками XXI в., необходимы новые сетевые системы для выявления и устранения глобальных рисков до того, как они перерастут в глобальные кризисы. Таков системный вывод экспертов ВЭФ. Среди глобальных рисков первой величины эксперты постоянно выделяют экологические риски, риски окружающей среды, риски ресурсного ограничения.

Есть все основания полагать, что к середине XXI в. вода станет стратегическим ограниченным ресурсом и Россия благодаря

величине своих запасов пресной воды, которые составляют почти четверть мировых (22%), может стать одним из главных поставщиков и держателей питьевой воды в мире. Тем не менее, имея значительные водные запасы, наша страна не в состоянии сегодня *рационально распорядиться* ими².

По данным Минприроды, в России расход воды на единицу ВВП практически в полтора раза выше, чем в Беларуси, вдвое больше, чем в США, и в четыре раза больше, чем в Германии.

Текущее состояние водной отрасли России представляет собой противоречивый комплекс взаимосвязанных проблем, которые возникли, в том числе, и по причине отсутствия эффективных механизмов инвестирования. Одна из важнейших проблем в этой сфере – сохранение экосисте-

¹ URL: www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf

² Показательна в этом отношении статья «Байкальская "нефть"», опубликованная в периодическом издании «Новая газета» 11 октября 2017 г. Авторы рассматривают озеро Байкал как «инструмент развития двух регионов России» (Иркутской области и Республики Бурятия). При этом они определяют источник «серьезной экономической прибыли за счет продажи (бутилированной) питьевой пресной воды... и туризма». Эта убогость мысли авторов – прямое следствие убогости официальных подходов к теме «рационального» использования водных (природных) ресурсов.

мы озера Байкал и рациональное использование его ресурсов.

Решением этой сложной проблемы озадачены как российские власти, так и научные, общественные национальные и международные организации, эксперты. Важнейший вывод, к которому пришли участники Байкальского международного экологического водного форума (сентябрь 2017 г.): озеру Байкал как объекту всемирного природного наследия грозит экологическая катастрофа национального масштаба.

Несмотря на значительное внимание федеральных и региональных властей к решению этой проблемы, проблема сохранения экосистемы озера Байкал обостряется. Федеральные целевые программы по своей сути, если отойти от конкретных форм инвестиций, содержат первоочередной перечень объектов капитального строительства, прежде всего объектов инфраструктуры, источники и объемы финансирования, распределенные во времени по финансовым (календарным) годам. В частности, ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» предусмотрено финансирование за счет средств федерального бюджета 48 381,1 млн рублей (83,2%), за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 8 374,9 млн рублей (14,4%); за счет средств *внебюджетных* источников – 1 402,5 млн рублей (2,4%)¹.

Анализ сложившейся ситуации при реализации ФЦП показывает, что, с одной стороны, при обозначенных в программах объемах финансирования потенциально выделенные на финансирование мероприятий программы денежные ресурсы обеспечивают решение (покрывают потребности) далеко не всех необходимых и далеко не столь значимых для комплексного решения проблемы мероприятий. С другой стороны, даже выделенные для реализации ФЦП денежные средства ос-

ваиваются не полностью. К примеру, по ряду важнейших объектов капитального строительства ФЦП не подготовлена необходимая проектная документация.

Настоятельная потребность возвести в достаточно короткие сроки значительные по производительности, а следовательно, и по стоимости капитальных объектов мощности, прежде всего *очистные сооружения и мусороперерабатывающие предприятия*, переоснастить существующий флот, функционирующий в акватории озера Байкал, заменив морально и физически изношенные суда на *суда нового поколения* – комфортные, использующие экологически чистые, энергосберегающие технологии, пока, к сожалению, не предусмотренные ФЦП, обуславливает необходимость разработки и реализации механизмов финансирования за счет средств внебюджетных источников.

Создание условий для устойчивого развития водной отрасли, обеспечение экологической безопасности водных ресурсов России невозможно без адекватной государственной политики в этой сфере. В политике целесообразно выделить две компоненты.

Первая компонента – государственная *инвестиционная политика*. Для модернизации и развития отрасли, обеспечения экологической безопасности водных ресурсов требуется привлечение весьма значительных финансовых средств. Помимо бюджетных обязательств, заложенных в ФЦП, базовым источником формирования дополнительных финансовых ресурсов могут стать, по мнению авторов, региональные залоговые фонды развития.

Резервная система (евразийская резервная система – ЕРС) и ее сущностный институциональный компонент – залоговые фонды развития (ЗФР) – принципиально иная форма, отличная по механизму формирования инвестиционных ресурсов от используемой сегодня доминирующей формы финансирования – государственно-частного партнерства.

В свое время была предложена и обоснована новая парадигма *управления нацио-*

¹ URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130088&print=Y>

нальным богатством на основе построения (формирования) резервной системы [2; 3; 4]. Именно национальная резервная система (евразийская резервная система) с ее фундаментальной, ключевой компонентой – региональными залоговыми фондами развития может стать мощным источником аккумуляции инвестиционных ресурсов для системной модернизации всей совокупности экологических инфраструктурных проектов и программ, в том числе обеспечения экологической безопасности водных ресурсов России.

Каковы цели и задачи создания ЕРС? В контексте поставленной проблемы остановимся только на одной из целей – формировании механизмов капитализации национального богатства.

Базисный блок, составляющий материальную основу функционирования ЕРС, представляет собой залоговую систему, которая формируется на основе интеграции национальных (региональных, федеральных) активов, юридически объединяющих национальные активы различной формы собственности в региональных залоговых фондах развития. Регион рассматривается как экономико-географическое понятие, федерация – как экономико-политическое понятие, как объединение регионов в правовой форме субъектов Федерации.

Правомочия, составляющие право государственной собственности на различного рода объекты национального богатства, включают владение, пользование и распоряжение ими в пределах территории Российской Федерации. К примеру, на воду, лес, недра (в том числе *подземные воды*) они определяются между Федерацией и ее субъектами исходя из действующих норм федерального законодательства и осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами. Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля, принятия нормативных актов.

Региональные залоговые фонды развития формируются на основе той части на-

ционального богатства, которая имманентно присуща данной территории, являясь, с одной стороны, неотъемлемой природной средой расселения и обитания населения региона, с другой – плодом рукотворной деятельности человека.

Активы (вся совокупность элементов национального богатства) региональных залоговых фондов развития, в отличие от активов традиционных фондов (они сформированы в ряде регионов Российской Федерации), выполняющих, как правило, функцию прямых (или опосредованных через поручительство) залогов с целью только частичного покрытия (минимизации) кредитных рисков (банковский кредит, займы, ссуды, инвестиции), могут выполнять функцию интегрального показателя инвестиционной емкости региона, а также функцию покрытия (совместно с иными инструментами, задействованными в рамках функционирования ЕРС) всей совокупности инвестиционных (в том числе кредитных) рисков того или иного проекта. Это существенная особенность проектируемого инвестиционного механизма с использованием ЕРС. Подобный механизм призван обеспечить полномасштабное финансирование значительных по капиталоемкости и срокам экономической окупаемости инфраструктурных проектов и программ.

Основные функции, которые обеспечивает резервная залоговая система:

- инвентаризация, консолидация, интеграция национальных активов;
- учет, оценка, хранение активов как резерва;
- запуск активов в экономический оборот как ресурса.

Началом функционирования ЕРС может и должна стать реализация пилотного проекта по созданию на базе нескольких регионов Российской Федерации региональных залоговых фондов развития.

В частности, такими регионами могут стать Республика Бурятия и Иркутская об-

ласть¹. Речь прежде всего должна идти о формировании соответствующих инвестиционных механизмов по повышению эффективности реализации ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».

Цель реализации пилотного проекта – запуск инвестиционных механизмов финансирования экологических инфраструктурных проектов, водной отрасли России.

Задачи, стоящие перед пилотным проектом (разработка механизма формирования и функционирования резервной системы):

1. Первостепенные задачи:

- инвентаризация национальных (федеральных, региональных) активов;
- консолидация, интеграция в рамках ЗФР национальных (федеральных, региональных) активов;
- учет и оценка активов;
- хранение активов как резерва.

2. Формирование и функционирование регионального залогового фонда развития (фонд существует как интегрированный комплекс юридических прав на активы, не является юридическим лицом).

3. Организация финансирования региональных (межрегиональных, федеральных, в частности ФЦП) инвестиционных программ и проектов:

- запуск активов региональных ЗФР в экономический оборот как ресурса;
- проектирование финансовых инструментов;

¹ Эмиссия инфраструктурных облигаций (ИО) на основе финансовой технологии секьюритизации активов позволит привлечь в экономику Иркутской области и Республики Бурятия существенные инвестиционные капиталы и обеспечить тем самым эффективную структурную модернизацию экономики регионов, включая значительные капиталовложения в объекты экологической безопасности экосистемы озера Байкал. Эмиссия ИО – принципиально иной (и по объему, и по целевому предназначению), нежели продажа бутилированной питьевой воды и туризм (наносающий в существующем виде прямой ущерб экосистеме озера Байкал), источник процветания народов и развития экономики прибайкальских регионов.

– секьюритизация активов региональных ЗФР:

– организация эмиссии финансовых инструментов (в частности, инфраструктурных облигаций);

– реализация механизмов бюджетирования (финансирования) инвестиционных проектов;

– обеспечение контроля движения денежных средств;

– реализация механизмов демпфирования (поглощения) финансовых рисков;

– управление рисками ликвидности;

– обеспечение погашения долговых обязательств.

По мере реализации пилотного проекта по формированию и запуску инвестиционных механизмов финансирования экологических инфраструктурных проектов, в том числе в рамках ФЦП, могут быть созданы необходимые предпосылки для проектирования резервной системы в национальном масштабе (ЕРС), обеспечивающей инвестиционное финансирование всего комплекса проектных решений – реализацию социально значимых (региональных, межрегиональных, национальных, международных) проектов и программ.

Проектируя ЕРС, выделяя ее институты, следует обозначить основные функции, выполняемые этими ключевыми институтами системы.

Резервная система включает:

1. Совокупность (сеть) региональных залоговых фондов развития. Фонды формируются на основе национальных (региональных, федеральных) активов. Функции, выполняемые фондами:

– владение активами;

– интеграция региональных (национальных) активов;

– учет, оценка, хранение активов как резерва;

– передача активов в доверительное управление;

– запуск активов в экономический оборот как ресурса.

2. Финансовый блок – институты финансового обеспечения. Основные функции:

- секьюритизация, капитализация активов региональных залоговых фондов развития;
- внедрение и реализация безыфляционного финансового механизма;
- реализация механизмов демпфирования (поглощения) финансовых рисков;
- управление рисками ликвидности системы;
- реализация механизмов финансирования текущей деятельности резервной системы.

3. Проектный блок – институт проектного управления. Основные функции:

- экспертиза инвестиционных проектов;
- оценка инвестиционных проектов;
- организационная и инженеринговая подготовка инвестиционных проектов;
- организация проектирования;
- обеспечение эффективного функционирования проектов.

4. Кадровый блок – институт кадрового обеспечения. Основные функции:

- проектная подготовка высококвалифицированных специалистов и управленцев;
- проектная переподготовка специалистов и управленцев, призванных обеспечить устойчивое функционирование региональной залоговой системы.

Вторая компонента механизмов финансирования (прежде всего это относится к развитию водной отрасли России) – государственная тарифная политика. Отдельное место среди источников финансирования занимает тариф на воду как таковой. Величина тарифа оказывает существенное влияние на финансовое состояние предприятий отрасли.

Во-первых, тарифная политика должна перестать быть политизированной. Формирование тарифа сегодня абсолютно непрозрачно, нет возможности рассчитать полную себестоимость оказываемых услуг, выделить размер инвестиционной надбав-

ки и т. д. Поэтому и возникают разнообразные способы необоснованного повышения тарифа. Предприятия водохозяйственного комплекса в разной степени пользуются бесконтрольностью процесса установления начальных расценок и формирования себестоимости услуг. Начало каждого календарного года характеризуется повышением тарифов на услуги организаций водохозяйственного комплекса (в том числе и на услуги водоснабжения и водоотведения), что в итоге приводит к раскручиванию инфляционных процессов. Ускоренный рост тарифов, особенно для промышленных потребителей, угнетающе действует на экономику. Власти порой забывают, что тарифы на услуги естественных монополий всегда «сидят» в стоимости каждого товара, поэтому от величины тарифов будет зависеть в конечном итоге, насколько в целом вырастут цены на потребительские товары и услуги для населения, инвестиционные товары и услуги, влияющие на стоимость недвижимости, в том числе жилой.

Следует отметить, что рост тарифов не решает существующие проблемы финансирования отрасли. Тариф должен быть экономически обоснованным. Необходимо в целом менять систему и подходы к управлению финансами организаций водохозяйственного комплекса. Целесообразно обеспечить регулирование и контроль затрат предприятия. Одним из методов контроля затрат является организация системы бюджетирования.

Во-вторых, важной чертой тарифной политики должна стать долгосрочность. Мы полагаем, что без долгосрочных тарифов вывести водохозяйственный комплекс из кризиса не представляется возможным. Привлечь достаточный объем финансовых ресурсов в водную отрасль возможно только при условии прогнозирования денежных потоков и, соответственно, сроков окупаемости инвестиционных проектов.

В-третьих, тарифная политика должна сопровождаться жестким государственным контролем, с тем чтобы полностью исключить коррупционное воздействие на цено-

образование в этой отрасли (коррупционная рента). В связи с этим заметим, что, по оценке неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией Transparency International, в водном секторе в мире коррупция приводит в среднем к 30%-ному удорожанию капитальных затрат.

Предложенные инвестиционные механизмы финансирования экологических инфраструктурных проектов, проектов развития водной отрасли России в рамках реализации пилотного проекта в ряде регионов Российской Федерации, и прежде

всего в Республике Бурятия и Иркутской области, опираясь на региональные залоговые фонды развития как институты формирования инвестиционных ресурсов, значительно снизят глобальные ресурсные риски и позволят обеспечить эффективную реализацию ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (ФЦП «Вода России») во имя процветания народов России и развития экономики ее регионов.

Список литературы

1. Донской С. Е. Реализация Основ государственной политики Российской Федерации в области экологии до 2030 года // Аналитический вестник. – 2017. – № 11 (668). – С. 8–15.
2. Карпунин В. И., Новашина Т. С. Евразийская резервная система: предпосылки создания и развития // Современная конкуренция. – 2009. – № 1 (13). – С. 11–21; № 4 (16). – С. 11–21.
3. Карпунин В. И. Особенности проектирования финансового механизма устойчивого развития регионов Российской Федерации // Вестник академии. – 2016. – № 4. – С. 60–68.
4. Новашина Т. С. Национальное богатство: новая концепция управления // Вестник Российской экономической академии имени Г. В. Плеханова. – 2010. – № 1 (31). – С. 21–28.
5. Яжлев И. К. Страхование финансовых рисков при ликвидации накопленного экологического ущерба // Аналитический вестник. – 2017. – № 11 (668). – С. 43–51.

References

1. Donskoy S. E. Realizatsiya Osnov gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti ekologii do 2030 goda [Implementing the Principles of State Policy of the Russian Federation in the Field of Ecology up to 2030]. *Analiticheskiy vestnik* [Analytical Bulletin], 2017, No. 11 (668), pp. 8–15. (In Russ.).
2. Karpunin V. I., Novashina T. S. Evraziyskaya rezervnaya sistema: predposylki sozdaniya i razvitiya [Eurasian Reserve System: Preconditions of Building and Development]. *Sovremennaya konkurentsia* [Present Day Competition], 2009, No. 1 (13), pp. 11–21; No. 4 (16), pp. 11–21. (In Russ.).
3. Karpunin V. I. Osobennosti proektirovaniya finansovogo mekhanizma ustoychivogo razvitiya regionov Rossiyskoy Federatsii [Specific Features of Designing the Finance Mechanism of Sustainable Development of Russian Federation Regions]. *Vestnik akademii* [Bulletin of the Academy], 2016, No. 4, pp. 60–68. (In Russ.).
4. Novashina T. S. Natsional'noe bogatstvo: novaya kontseptsiya upravleniya [National Wealth: the New Concept of Management]. *Vestnik Rossiyskoy ekonomicheskoy akademii imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian Academy of Economics], 2010, No. 1 (31), pp. 21–28. (In Russ.).
5. Yazhlev I. K. Strakhovanie finansovykh riskov pri likvidatsii nakoplennogo ekologicheskogo ushcherba [Insuring Finance Risks in Liquidation of Accrued Ecological Damage]. *Analiticheskiy vestnik* [Analytical Bulletin], 2017, No. 11 (668), pp. 43–51. (In Russ.).