

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 334.7

Владимир Борисович Зотов,
д.э.н., профессор, заведующий кафедрой
«Государственного и муниципального управления»
Государственного университета управления,
советник Мэра г. Москвы
Тел.: (495) 371-41-01
Эл. почта: iguip_gmu@guu.ru

К.Н. Базиян,
ассистент кафедры «Государственного и муниципального управления»
Государственного университета управления
Тел.: (495) 371-41-01
Эл. почта: iguip_gmu@guu.ru

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это сложный механизм, включающий в себя различные отрасли законодательства, которые в совокупности образуют систему нормативно-правового регулирования отношений, складывающихся при взаимодействии частной и публичной сторон при реализации долгосрочных капиталоемких инвестиционных проектов по развитию общественной инфраструктуры. В статье рассматривается современное состояние ГЧП в Российской Федерации, проведен анализ основных проблем и нужд комплексных мер (нормативных, институциональных и инвестиционных) по совершенствованию и развитию данного проекта.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, развитие, нормативное регулирование, институциональная среда, инвестирование, управление.*

Vladimir B. Zotov,
Dr. Sc. (Econ.), Professor, head of Department
«State and municipal management» of the State
Management University, Adviser of the Mayor
of Moscow
Tel.: (495) 371-41-01
E-mail: iguip_gmu@guu.ru

K.N. Bazian,
Assistant Professor of «State and municipal
management» of the State Management
University
Tel.: (495) 371-41-01
E-mail: iguip_gmu@guu.ru

PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

Public-private partnership (PPP) is a complex mechanism, which includes a variety of industry legislation, which together form a system of legislative regulation of relations at the interaction of private and public parties in the realization of long-term capital-intensive investment projects for the development of public infrastructure. The article describes the current state of PPP in the Russian Federation, the analysis of the main problems and needs integrated action (regulatory, institutional and investment) to improve and develop this project.

Keywords: *public-private partnerships, development, regulation, institutional environment, investing, management.*

Актуализация темы государственно-частного партнерства произошла в условиях мирового финансового кризиса, во многих отраслях российской экономики возросла потребность в государственной поддержке. Владимир Путин, при открытии совещания в Новомосковске в сентябре 2009 года, назвал «Государственно-частное партнерство – основой посткризисного развития регионов» [1].

Во многих странах имеются примеры успешной работы в сотрудничестве с частным сектором в различных сферах экономики, включая управление водными ресурсами, ТБО, транспортом, образованием, здравоохранением. Таким образом, речь идет о целом спектре развития, в котором частный сектор может участвовать очень эффективно. Большинство проектов ГЧП и самая большая общая сумма проектов в 2014 году приходится на долю стран Евросоюза, прежде всего Западной Европы. При этом, две трети проектов в мире, реализуемых на основе ГЧП, финансируются на основе кредитов и займов.

Реализация первых проектов ГЧП в нашей стране началась сравнительно недавно, в основном в сфере инфраструктуры (транспорт, энергетика, ЖКХ). Вместе с тем, анализ процесса их реализации выявляет недостаточный уровень методического и правового обеспечения ГЧП в России. Созданная на федеральном уровне правовая база, регламентирует лишь отдельные аспекты ГЧП. Основными формами осуществления ГЧП в России являются концессионные соглашения, свободные экономические зоны и контракты жизненного цикла. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» регулирует отношения, связанные с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений. Законом предусмотрена модель концессионного соглашения, в соответствии с которой концессионер осуществляет строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения, находящегося в собственности концедента или подлежащего передаче в собственность концеденту после строительства (реконструкции) с последующей эксплуатацией данного объекта концессионером на праве владения и пользования.

Рассматривая возможность регулирования государственно-частного партнерства на региональном уровне, стоит отметить, что гражданское законодательство относится к исключительному предмету ведения Российской Федерации и не может устанавливаться субъектами. Соглашения о ГЧП по форме представляются собой смешанный гражданско-правовой договор, существенные условия которого в зависимости от предмета договора устанавливаются Гражданским кодексом Российской Федерации или специальным законом «О финансовой аренде (лизинге)» и пр. Это объясняет невозможность закрепления новых форм договоров, а также ограничение прав частных партнеров на участие в соглашениях о ГЧП.

И все же, несмотря на комплексность правового регулирования отношений ГЧП, в их основе лежит инвестиционная составляющая. Конституция Российской Федерации не относит инвестиционное законодательство к исключительным предметам ведения федерального уровня государственной власти или к предметам совместного ведения федерации и субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне принят ряд законодательных актов, регулирующих инвестиционную сферу и имеющих направленность оказания государственной поддержки различным субъектам предпринимательства для целей повышения инвестиционной привлекательности отдельных отраслей экономики и повышения их конкурентоспособности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что положения, регулирующие такой инвестиционный механизм как ГЧП, должны быть закреплены на региональном уровне.

В связи с тем, что инвестиционное законодательство не относится ни к федеральным, ни к региональным, ни к совместным предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов, то процедура подготовки и реализации проектов ГЧП на местном уровне может определяться органами местного самоуправления в установленном уставами муниципальных образований порядке. Вместе с тем, следует учитывать, что проекты ГЧП, реализующиеся на муниципальном уровне, не должны выходить за рамки полномочий муниципальных образований [2].

2015 год связан с важнейшими законодательными новеллами в сфере ГЧП. С 1 февраля вступил в силу первый пакет поправок в Закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», расширяющих права и гарантии концессионеров в проектах ГЧП. С 1 мая в правоприменительной практике РФ появляется механизм «частной инициативы» заключения концессионных соглашений. Законопроект «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации» включен в перечень приоритетных законодательных инициатив весенней сессии Госдумы.

К настоящему времени региональные законы о ГЧП приняты в 68 субъектах Российской Федерации. Целью разработки регионального закона являлось создание правового инструмента, который бы стал альтернативой концессионным соглашениям. Анализ регионального законодательства в сфере ГЧП позволяет выделить две основные группы региональных законов о государственно-частном партнерстве: законы, содержащие детальное регулирование вопросов ГЧП (пример – закон г. Санкт-Петербурга); законы, содержащие рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП (большинство региональных законов).

Одной из ключевых проблем регионального законодательства в сфере ГЧП является наличие рисков противоречия указанных законов нормам федерального законодательства. Важно отметить, что указанные риски объективны, вызваны отсутствием надлежащего регулирования отношений в рамках ГЧП на федеральном уровне и в целом

не зависят от качества подготовки законов субъектов РФ.

В 2014 году был запущен Рейтинг регионов России по развитию государственно-частного партнерства. По инициативе Торгово-промышленной палаты РФ с 2014 года уровень развития ГЧП в регионах внесен в «Систему оценки высших должностных лиц субъектов РФ» [3].

Закон об участии субъекта в государственно-частном партнерстве является основным нормативно-правовым документом, который является фундаментом для построения всей нормативно цепочки ГЧП.

Рассмотрим развитие институциональной среды [4] – нормативно-правовые акты субъекта РФ, устанавливающие порядок работы с проектами ГЧП. Такие документы действуют в 45 регионах из 85 (53%), однако по экспертным оценкам в 16 случаях из 45 (42,5%) данные акты имеют низкое качество проработки. В 19 случаях из 45 (42,2%) качество нормативно-правовых актов по оценке «Центра развития государственно-частного партнерства», достаточно высокое.

И только в 10 регионах (11,76%) качество нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок работы с проектами ГЧП, оценено как высокое. К ним относятся такие регионы, как: Республика Башкортостан, Белгородская область, Воронежская область, Ленинградская область, Новгородская область, Ростовская область, Самарская область, Санкт-Петербург, Сахалинская область, Ярославская область. На сегодняшний момент в отдельной регламентации, по мнению авторов, нуждаются следующие этапы или отдельные процессы, связанные с подготовкой и реализацией концессионных проектов: межведомственное взаимодействие при инициировании, предварительном согласовании и разработке концессионных проектов по инициативе органов власти, в том числе при формировании перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений; межведомственное взаимодействие при рассмотрении сложных проектов в рамках частной концессионной инициативы; определение целесообразности и порядок предостав-

ления субсидий муниципальным образованиям из регионального бюджета на исполнение расходных обязательств рамках концессионных соглашений.

Как показатель зрелости институциональной среды рассмотрим наличие органов власти субъекта РФ, функциональных подразделений и / или коллегиальных органов, ответственных за развитие ГЧП.

Такие структуры (органы) функционируют в 76 субъектах Российской Федерации из 85 (89,4 %), при этом эксперты «Центра развития государственно-частного партнерства» [4] оценивают работу только 10 из них на «хорошо», 2 – на «отлично» и остальных 64 на «удовлетворительно». Данный факт говорит о необходимости выстраивания более эффективного взаимодействия с частным партнером (инвестором) на всех этапах жизненного цикла проектов, применения принципов «одного окна» в такой работе, повышения информационной открытости таких структур и необходимости регулярного повышения уровня компетенций советующих специалистов.

Также уровень развития институциональной среды в сфере ГЧП зависит от: качественной проработки и учета специфики механизмов государственно-частного партнерства в документах стратегического планирования; уровня компетенций «проектных команд» в регионе; системного подхода к развитию сферы ГЧП в целом (наличие соответствующих планов и целевых показателей) на региональном уровне; и прочее.

В ряде субъектов РФ состояние институциональной среды все еще остаётся неудовлетворительным: существующий региональный закон не применим для реализации проектов ГЧП, не приняты соответствующие нормативные правовые акты и муниципальные акты, регламентирующие порядок работы с проектами ГЧП, не закреплены функции уполномоченного органа по подготовке проектов государственно-частного партнерства. Отсутствие необходимой институциональной среды негативно влияет на перспективы привлечения инвестиций в проекты ГЧП и не позволяет выстроить единую государственную политику субъекта по развитию сферы ГЧП.

Сегодня развитие ГЧП в России сталкивается и с препятствиями субъективного характера, включая:

- неразработанность концепции развития ГЧП и этапов стратегии введения и реализации его моделей;
- отсутствие взаимоувязки концессионного, бюджетного и земельного законодательства;
- не имение опыта реализации и управления такими проектами, отсутствие квалифицированных специалистов в области ГЧП.

В отдельных регионах (Санкт-Петербург, Татарстан) этот риск сглаживается внятыми политическими директивами по применению механизмов ГЧП [5]. Но эти отдельные примеры не устраняют риск того, что территориальные органы прокуратуры, Министерства юстиции или ФАС в других регионах РФ могут вынести решение о превышении субъектами РФ полномочий при принятии региональных законов о ГЧП, либо о переквалификации соглашения в концессионное соглашение или даже в государственные закупки, а также оспорить порядок отбора частного инвестора или процедуры передачи ему государственного имущества в рамках проекта.

Тем не менее, в последние годы в общем объеме инвестпроектов государственно-частных партнерств наблюдается устойчивый рост доли проектов в социальной сфере. С одной стороны, это обусловлено особым вниманием государства к данной сфере. С другой – стабильным интересом предпринимательского сообщества.

В целях решения проблемы с привлечением долгосрочных финансовых ресурсов для реализации проектов ГЧП необходимо, на наш взгляд, развивать рынок заемного финансирования инфраструктурных проектов, внедрять налоговые льготы по доходу на долгосрочные ценные бумаги, выпущенные под обеспечение инфраструктурных проектов, осуществлять обсуждение с предпринимательским сообществом расширения возможностей негосударственных пенсионных фондов по инвестированию в инфраструктурные проекты.

Также целесообразно подготовить изменения в законодательство РФ о налогах и сборах в части установления особенностей налогообложения при реализации соглаше-

ний о ГЧП. При подготовке данных новелл, на наш взгляд, следует учитывать два аспекта:

- во-первых, необходимо максимально конкретно определять особенности налогообложения ГЧП-проектов с целью минимизации налоговых рисков, а впоследствии и налоговых споров, при применении норм законодательства;
- во-вторых, особенности налогообложения при реализации соглашений о ГЧП должны быть направлены на реальное стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в реализации данных проектов с целью привлечения внебюджетных средств в развитие инфраструктуры.

Для эффективного осуществления проектов в сфере ГЧП необходимо законодательное установление механизмов финансовой поддержки инвесторов, среди которых особое место занимает налоговое льготирование. На наш взгляд, следует также рассмотреть возможность создания специального режима налогообложения при выполнении соглашений о ГЧП.

Для инвестора важно, чтобы налоговые правила, действующие в момент окончания реализации ГЧП проекта, были аналогичны тем, которые существовали в момент заключения соглашения о ГЧП. Потенциальному частному партнеру необходимы гарантии стабильности налогового режима. В этой связи считаем целесообразным введение моратория на применение норм налогового законодательства в процессе реализации ГЧП-проекта.

Однако введение моратория является лишь единичной мерой, направленной на реализацию принципа стабильности налоговой системы. Поэтому мы считаем необходимым рекомендовать органам исполнительной и законодательной власти придерживаться принципа стабильности налогового законодательства.

Литература

1. Forbs. В.Путин проведет в Новомосковске совещание по вопросу «Государственно-частное партнерство – основа посткризисного развития регионов». Электронный ресурс. URL [http://www.forbes.ru/news/9704-vputin-provedet-v-novomoskovske-soveshchanie-po-](http://www.forbes.ru/news/9704-vputin-provedet-v-novomoskovske-soveshchanie-po)

[voprosu-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstv](http://www.forbes.ru/news/9704-vputin-provedet-v-novomoskovske-soveshchanie-po-voprosu-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstv). Дата обращения 10.06.15.

2. Ялялиева, Т.В. Эффективность и контроль использования бюджетных средств контрактной системой государственных закупок // Ялялиева Т.В./ Новый университет. Серия: Экономика и право. 2014. № 3 (37). С. 56–64.

3. Президиум Правления ТПП РФ обсудил совершенствование механизмов ГЧП. Электронный ресурс. <http://tpprf.ru/ru/news/prezidium-pravleniya-tpp-rf-obsuzhdaet-sovershenstvovanie-mekhanizmov-gchp-i68136/>. Дата обращения 10.06.15.

4. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2014/2015. Электронный ресурс. URL: <http://pppi.ru/content/analitika#>. Дата обращения 10.06.15.

5. Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://pppi.ru>. Дата обращения 10.06.15.

References

1. Forbs. V.Putin provedet v Novomoskovske soveshhanie po voprosu «Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo – osnova postkrisisnogo razvitiya regionov». Jelektronnyj resurs. URL <http://www.forbes.ru/news/9704-vputin-provedet-v-novomoskovske-soveshchanie-po-voprosu-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstv>. Data obrashhenija 10.06.15.

2. Jaljalieva, T.V. Jeffektivnost' i kontrol' ispol'zovaniya bjudzhetnyh sredstv kontraktnoj sistemoj gosudarstvennyh zakupok // Jaljalieva T.V. / Novyj universitet. Serija: Jekonomika i pravo. 2014. № 3 (37). S. 56–64.

3. Prezidium Pravlenija TPP RF obsudil sovershenstvovanie mehanizmov GChP. Jelektronnyj resurs. <http://tpprf.ru/ru/news/prezidium-pravleniya-tpp-rf-obsuzhdaet-sovershenstvovanie-mekhanizmov-gchp-i68136/>. Data obrashhenija 10.06.15.

4. Rejting regionov Rossii po urovnju razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva 2014/2015. Jelektronnyj resurs. URL: <http://pppi.ru/content/analitika#>. Data obrashhenija 10.06.15.

5. Edinaja informacionnaja sistema gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossijskoj Federacii. Jelektronnyj resurs. <http://pppi.ru>. Data obrashhenija 10.06.15.