

УДК 332.1
ББК 65.04

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-139-144

A.M. Sidneva, post-graduate student of the Financial University under the Government of the Russian Federation

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF PROJECTS IN A TERRITORY OF ADVANCED DEVELOPMENT

The main characteristics of the partnership between private investors and the state are studied. Forms of implementation of public-private partnership and the basic principles on which the implementation of this partnership and mutually beneficial cooperation of its parties is based are considered. It is noted that at the moment there is no unified system of regulatory framework for the development of regional infrastructure, which causes a lot of uncertainties and requires further research in this area.

Key words and word-combinations: territories of advanced development, public-private partnership, infrastructure, project risks, tax benefits.

A.M. Сиднева, аспирант Финансового университета при Правительстве РФ (email: NastajSid2007@mail.ru)

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ НА ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. Исследуются основные характеристики партнерства государства и частных инвесторов. Рассматриваются формы реализации государственно-частного партнерства и основные принципы, на которых непосредственно базируется реализация взаимовыгодного сотрудничества его сторон. Констатируется факт отсутствия единой системы нормативной базы развития региональной инфраструктуры, что вызывает множество неопределенностей и требует дальнейших исследований в данной сфере.

Ключевые слова и словосочетания: территории опережающего развития, государственно-частное партнерство, инфраструктура, риски проектов, налоговые льготы.

Развитие инфраструктуры является неотъемлемой составляющей экономического роста любой страны. Инвестиции в инфраструктуру — это один из способов перераспределения ресурсов и рабочей силы из отстающих секторов в отрасли, которые могут обеспечить долгосрочный экономический рост. В российской и международной практике существуют различные способы привле-

чения денежных средств с целью реализации инфраструктурных проектов, но все они достаточно дорогостоящие и долгосрочные. К тому же для их реализации приходится использовать не только средства из одного финансового источника — федерального бюджета, но и привлекать внебюджетные средства.

С конца 2014 г. большое внимание уделяется социально-экономическому развитию так называемых территорий опережающего социально-экономического развития. Многие страны создают территории с особым правовым режимом осуществления предпринимательской деятельности, отличным от того, который применяется на остальной части страны с целью развития экономики отдельных регионов (часто проблемных или существенно удаленных от административного центра) и всей экономики государства в целом. В условиях развивающейся экономики страны существенное значение имеет государственное регулирование предпринимательской деятельности, основной целью которого является создание благоприятных условий для ее осуществления. Принятым 29 декабря 2014 г. Федеральным законом № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» [1] (далее — ТОР / ТОСЭР) введен институт территорий опережающего социально-экономического развития, который направлен на формирование благоприятного режима для развития экономического и научного потенциала страны; привлечение инвестиций в ее экономику, а также создание финансовой базы для ускоренного социально-экономического развития страны.

Среди приоритетов в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации выделено стратегическое партнерство государства и бизнеса [2]. В современной практике используются различные формы партнерства государства и бизнеса. Развитие государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) является единственной в своем роде в Российской Федерации практикой сотрудничества органов государственной власти и представителей бизнеса в целях совместного достижения национально значимых целей на выгодных условиях для обеих сторон. Данная необходимость вызвана рядом проблем, среди которых отсутствие доступа субъектов предпринимательства к финансовым и имущественным ресурсам, а также наличие пробелов в действующем законодательстве.

Одним из уникальных механизмов развития ТОСЭР является механизм государственно-частного партнерства, которое дает возможность осуществлять различные проекты в сферах экономики общими силами публичного и частного партнерства. Анализ исследований, посвященных понятию ГЧП, позволяет сделать вывод о том, что большинство ученых рассматривают его как взаимовыгодное сотрудничество, основанное на распределении рисков и направленное на достижение определенных Правительством РФ задач. Например, Г.А. Борщевский понимает под ГЧП привлечение в целях достижения задач социально-экономического развития публичным партнером частного сектора к выполнению работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации, строительству объектов общественной инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества, разделения рисков, компетенции и ответственности, путем заключения и исполнения соглашения о ГЧП [3, с. 15]. Согласно проведенному анализу, государс-

твенно-частным партнерством признается совместная деятельность участников государства и бизнеса по созданию, эксплуатации и обслуживанию проектов, направленная на развитие социально-экономического потенциала региона и страны в целом, основанная на взаимовыгодности и обоюдных рисках. Правоотношения ГЧП регулируются 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» [4]. Данный Закон стал типовым для подготовки и принятия региональных законов о ГЧП, закрепляя основы правового регулирования, задачи, цели и принципы участия в ГЧП. Целью данного нормативного регулирования является обеспечение развития различных форм ГЧП в стране, эффективное использование государственных и частных ресурсов (финансовых, материальных, интеллектуальных) с целью развития социально-экономической сферы, направленной на повышение уровня жизни населения страны.

Основными характеристиками партнерства государства и частных инвесторов являются юридическое оформление отношений партнеров, регламентирующее их права, обязанности и ответственность; равенство экономических интересов между партнерами и свобода принятия управленческих решений в пределах своей компетенции; невмешательство государства в сферу ответственности частных партнеров; долгосрочность (не менее трех лет), взаимовыгодный характер сотрудничества, общая заинтересованность в инновационном развитии территории; совместные капитальные вложения в форме инвестиционных проектов; принцип конкуренции, проведение конкурсов на разработку отдельных проектов для снижения затрат; повышение эффективности использования бюджетных средств; гарантии частному инвестору льготного и стабильного налогового режима на весь срок реализации инвестиционного проекта; равноправное (недискриминационное) отношение к иностранным компаниям; принцип обязательного учета требований экологии, социальных условий проживания граждан и их безопасности.

Создание территорий опережающего социально-экономического развития во многом зависит от вложений бюджетов всех уровней и участия в виде инвестиций отечественных и иностранных инвесторов, что в итоге объединяется в общий проект и свидетельствует о сосуществовании ресурсов государственно-частного сектора. Именно в ходе создания и плодотворного функционирования территории опережающего социально-экономического развития могут достигаться цели и задачи государственной политики в области создания новых рабочих мест, объектов инфраструктуры, при этом частный сектор получит начисленные дивиденды в виде доходов от организации производства [5, с. 722].

Целью использования ГЧП на территориях опережающего социально-экономического развития является «обеспечение динамичного социально-экономического развития региона при условии повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения качества и объема услуг государственного сектора за счет инвестиций, привлекаемых из внебюджетных источников» [6].

В России существует множество различных форм реализации ГЧП. Преимущественно используются следующие формы: аренда государственного

имущества; государственные контракты с инвестиционными обязательствами; участие в капитале акционерных обществ; соглашение о разделе продукции; концессии различных организационных типов; контракты, сочетающие различные виды работ и отношений собственности [7, с. 13]. Данные формы ГЧП являются базовыми и в чистом виде существуют только в теории. На практике чаще всего применяются комбинированные формы ГЧП.

Как следует из международного и российского опыта, государственная поддержка проектов ГЧП в научно-технической и инновационной сферах осуществляется в следующих основных формах:

1. Прямая (перечисления из бюджетов) или косвенная (льготные налоги, гарантийные обязательства и т.д.) финансовая поддержка.
2. Вклад в устойчивость проекта ГЧП посредством поставки оборудования, персонала, нематериальных активов и проведение экспертиз. Все эти потоки оцениваются в денежном выражении, это эквивалент вклада в совместное финансирование проекта ГЧП.
3. Нормативно-правовая база, направленная на интенсификацию научно-исследовательской и инновационной деятельности мероприятия (приоритетные направления, «списки поддержки», адресная поддержка инновационных проектов в регионах и др.).
4. Институты развития, поддерживающие ГЧП в инновационной сфере. Эти специальные учреждения предоставляют федеральные преференции предприятиям, расположенным на территориях, которым «законодательно предоставлен особый статус» [8, с. 15].

Концепция ГЧП нашла свое отражение как на уровне федерального законодательства, так и на уровне законодательства ряда субъектов РФ. Кроме того, концепция ГЧП присутствует и в документах политико-правового содержания, которые определяют стратегическое направление развития страны и общества. Развитие ГЧП по данным направлениям предполагает формирование адекватной теоретической базы, раскрывающей разнообразие и особенности его форм, необходимый состав принципов взаимодействия партнеров.

Нормативная база, регулирующая сферу ГЧП, включает общие и специальные нормативные правовые акты. Общие представлены широким кругом нормативных правовых актов в различных областях права и иными актами, регулируемыми имущественные и договорные отношения по государственным закупкам. В специальном законодательстве главная роль отводится органам публичной власти. Большинство таких актов касаются состава полномочий исполнительной власти в отношении проектов ГЧП, в том числе запретов и ограничений, которые накладываются на эти полномочия.

Использование механизмов ГЧП на территориях опережающего социально-экономического развития стало новым этапом развития взаимоотношений между государством и частным сектором. Основным является принцип партнерства и межсекторного взаимодействия, а также взаимовыгодное и долгосрочное сотрудничество с целью решения социально-экономических задач.

Анализ действующего законодательства о территориях опережающего социально-экономического развития позволяет установить, что государство со

своей стороны способствует созданию объектов инфраструктуры и установлению соответствующих льгот и преференций для резидентов данных территорий. При этом установление особого режима осуществления деятельности на территории опережающего развития предполагается не только для самой территории, но и для необходимых объектов инфраструктуры.

Основная проблема реализации механизмов ГЧП на территориях опережающего социально-экономического развития состоит в недостаточном правовом регулировании, что создает значительные риски для частных инвесторов в инвестиционной сфере. Не все регионы Российской Федерации обладают опытом реализации проектов ГЧП. Согласно рейтингу регионов Российской Федерации по уровню развития ГЧП в 2017–2018 гг., Хабаровский край стоит на 16-м месте (70,2%), Республика Татарстан занимает 15-е место, Республика Башкортостан — 5-е место [9]. Только благодаря принятию нормативной базы в сфере ГЧП данные регионы смогли занять эти места.

При отсутствии на законодательном уровне гибкой государственной политики в сфере ГЧП происходит повышение рисков, связанных с реализацией различных проектов. В связи с этим государству следует управлять как рисками, так и доходностью проекта, что возможно двумя путями: увеличением полученного денежного потока за счет повышения тарифов для конечных потребителей или снижением себестоимости затрат на реализацию проекта. Дж. Делмон предлагает вариант идентификации рисков проектов ГЧП, выделяя риск незавершения строительства в срок; риск невыполнения обязательств; политический риск; правовой и регулятивный риск; операционный риск; финансовый риск; валютный риск; экологические и социальные риски; риск спроса [10].

С учетом осуществления механизмов ГЧП на территориях опережающего развития, помимо рисков, присутствуют преимущества, как для частного сектора (инвестора), так и для государства. Среди преимуществ для государства следуют выделить развитие территории в целом и экспортной базы; улучшение уровня жизни населения; появление новых рабочих мест; снижение бюджетного финансирования за счет привлечения частного капитала, а также иностранных инвесторов; эксплуатацию передовых технологий производства товаров и услуг. Преимуществами для частного сектора являются упрощенная таможенная процедура (беспошлинный и безналоговый ввоз); страховые взносы 7,6% вместо стандартных 30% на протяжении десяти лет; упрощенный порядок подготовки и утверждения документации по планировке территории ТОР; хранение и потребление (использование) иностранных товаров внутри территории опережающего развития; доступ к квалифицированным кадрам, научным и образовательным центрам; предоставление резидентам всей необходимой инфраструктуры (помещения, газ, вода, электроэнергия).

Вопросам налогообложения посвящены нормы НК РФ, а именно ст. 284, которая позволяет резидентам ТОСЭР применять пониженные ставки по налогу на прибыль. Данное право предусмотрено в период «налоговых каникул», равных пяти налоговым периодам, начиная с момента, когда в налоговом учете резидента ТОР была получена первая прибыль от деятельности на данной территории.

Применяя подходы управления проектами ГЧП к российской практике формирования ТОР, отметим следующее: интегрировав территории опережающего развития в систему управленческих решений правительства по поддержанию социально-экономической ситуации страны, ориентируясь на ограниченность федерального бюджета, можно повысить не только выполнение социального заказа, но и собственное конкурентное преимущество среди других государств.

Характеризуя модель государственно-частного партнерства на территориях опережающего социально-экономического развития, следует отметить, что оно используется для производства общественных и частных товаров и услуг в широком спектре видов экономической деятельности; связано с пространственным и территориальным развитием регионов и экономики страны; имеет круг получателей преференций, который ограничен наличием статуса резидента территорий опережающего социально-экономического развития (подтверждается регистрацией организации той или иной формы в качестве резидента, включением организации в соответствующий реестр резидентов, наличием зарегистрированной заявки в управляющей компании и, как следствие, заключенным с управляющей компанией соглашением на осуществление предпринимательской деятельности).

Государственно-частное партнерство является перспективной и привлекательной формой взаимовыгодного сотрудничества между государством и частным сектором. Однако фактическая реализация инвестиционных проектов идет медленными темпами по причине недостаточного финансирования и отсутствия крупных частных инвесторов. Для ускоренного развития данной формы необходимо повышать инвестиционную привлекательность страны, расширять сферы и отрасли применения различных механизмов и содействовать развитию ГЧП.

Библиографический список

1. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2014 г. № 473-ФЗ // СЗ РФ. 2015. Ст. 26.
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 дек. 2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1, ч. II. Ст. 212.
3. *Борщевский Г.А.* Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М., 2015.
4. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 29, ч. I. Ст. 4350.
5. *Коженко Я.В., Паиковский П.В.* Формы и виды государственно-частного партнерства в условиях модернизации системы государственного управления в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2-2.
6. ГЧП: теория и практика: учебное пособие. М., 2010.
7. Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. М., 2015.
8. *Untura G., Gorbachiova N.* The Evaluation of state support to innovation project based on public-private partnership principals: Federal and regional initiatives in Russia // Institutul National de Cercetari Economice. ECONOMIESISOCIOLOGIE: REVISTATEORETICO-STIINTIFICA, № 1. 2018. С.12–29.
9. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018 // URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-raiit.pdf>
10. *Делмон Дж.* Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. Астана, 2010.