



# ПАРТНЕРСТВО — ЗАЛОГ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Алексей Зельднер | Москва

Государственно-частное партнерство — недооцененный механизм, затрагивающий базисные отношения общества и обеспечивающий привлечение частных инвестиций, гармоничное сочетание личных, коллективных и общественных отношений.

## Факторы роста

Переход к стратегии инновационно-модернизационного развития российской экономики требует повышенного внимания ко всем формам и моделям государственно-частного партнерства, обеспечивающим привлечение частных инвестиций в воспроизводственный процесс.

В своей предвыборной статье «О наших экономических задачах» тогда премьер-министр В. Путин подчеркивал, что «главный источник создания новых производств, новых рабочих мест — частные инвестиции», «наращивать инвестиции за бюджетный счет нельзя, это может ослабить макроэкономическую устойчивость». Пока же доля государственного сектора в общем объеме вложений — около 40%, из них

бюджетные — 19,4%. И это связано не только с ограничением бюджетных средств, но и с тем, что, по имеющимся данным, стоимость частного капитала в финансовой системе России оценивается в 35,5 трлн руб. Для сравнения отметим, что плановые расходы федерального бюджета на 2014 год составляют 13,9 трлн руб. Инвестиции в основной капитал, судя по проекту бюджета, не растут, а в сопоставимых ценах с учетом инфляции могут и снизиться. В этих условиях привлечение частных инвестиций может стать локомотивом экономического роста.

## Факторы сдерживания

Анализ имеющегося опыта формирования и функционирования

различных форм государственно-частного партнерства в России позволяет систематизировать факторы, тормозящие и ограничивающие привлечение частного капитала. Наряду с отсутствием концепции, стратегии и тактики, раскрывающих для России партнерство как форму реализации модели смешанной экономики, важнейшим фактором выступает ограниченность институционально-правовой среды развития частно-государственного партнерства, гарантирующей стабильность для инвесторов.

В России необходимо иметь четкое определение ГЧП как правовой нормы, включающее законодательное закрепление прав и обязанностей партнеров в плане совместного использования инвестиций, разделения рисков, регламентации прав и обязанностей во вла-

## Привлечение частных инвестиций станет локомотивом экономического роста

дении совместной собственности. Таким образом, государственно-частное партнерство можно охарактеризовать как систему организационно-экономических отношений, предполагающую закрепление на контрактной основе прав и ответственности органов власти и бизнеса за совместное использование инвестиционных и других ресурсов, паритетное разделение рисков и прибыли, достижение конечных результатов при реализации крупных инфраструктурных проектов, а также перераспределение правомочий собственности и социализацию общественных отношений.

Дальнейшее развитие ГЧП во многом будет определяться наличием нормативной базы, по сути, речь идет о федеральном законе типа «О механизмах и институтах ГЧП в России», в таком законе заинтересованы государство, бизнес и институты гражданского общества. Государственно-частное партнерство в России нуждается как в специальном законодательном регулировании, включающем федеральный закон, так и в уточнениях, связанных с уже функционирующими Бюджетным, Гражданским, Земельным и Налоговым кодексами. При этом, по нашему мнению, федеральный закон должен регулировать порядок деятельности государственных финансовых институтов и фондов, регулирующих средства федерального бюджета, используемые для ГЧП. Одновременно правовые проблемы, касающиеся финансов, налогов, кредитов, должны быть синхронизированы с региональными и муниципальными законами. На стадии формирования законодатель-

ства по ГЧП роль государства должна быть усилена в целях повышения эффективности законодательной базы, опираясь на которую можно реально обеспечить широкое развитие форм и моделей ГЧП.

В федеральном законе о ГЧП должны быть уточнены права, обязанности и риски субъектов РФ и муниципальных образований в сфере партнерства. Согласно Конституции РФ, гражданское законодательство находится в исключительном ведении РФ, и, следовательно, региональное и муниципальное законодательство не должно противоречить федеральным законам. Поэтому и необходим рамочный федеральный закон, дающий региональным властям возможность учитывать свою специфику при разработке проектов. Федеральный закон общего плана, по сути рамочный закон, должен координировать различные федеральные законы, кодексы и другие правовые акты, касающиеся в различной степени ГЧП, и одновременно оставлять возможность гибко подходить к региональным проблемам с учетом их специфики и целесообразности. Таким образом, приняв соответствующий региональный закон о ГЧП, в основе которого заложены рамочные постановления федерального закона, регионы получают право регулировать деятельность партнерства с учетом уникальности проекта и использования финансовой, договорной, налоговой и других схем, не противоречащих Гражданскому кодексу.

### Реализовано на практике

Среди многочисленных форм ГЧП только по нескольким приняты федеральные зако-



*Алексей Зельднер, д. э. н., проф., руководитель Центра институтов государственного регулирования, зав. сектором государственно-частного партнерства ИЭ РАН*

ны. В настоящее время в России функционируют ФЗ от 2005 года «Об особых экономических зонах», «О соглашениях о разделе продукции» (1995 год) и ФЗ «О концессионных соглашениях» (2005 год). Одной из наиболее распространенных в мире форм привлечения инвестиций в экономику на условиях государственно-частного партнерства выступает концессия, которая дает возможность не только привлекать частные инвестиции в развитие многоцелевых проектов, но и использовать новейшие технологии и инновационные решения. ..»

# 40

процентов —  
доля госсектора  
в общем объеме  
инвестиций

Концессии различных типов по форме имеют много общего с арендой и контрактами — их формально объединяют платность и предмет договорной основы, но по существу процесса имеются существенные различия. Дело в том, что концессии заключаются на длительный период, при этом концессионер и концедент имеют (в отличие от арендатора и арендодателя) инвестиционные обязательства и договоренности по рискам. Но главные отличия концессии от арендной и контрактной системы находятся в правовом поле: если аренда и контрактная системы функционируют в рамках гражданско-правового поля, то концессии еще и в рамках публично-правовых норм. Концессионные соглашения в основном касаются социальных объектов и объектов, связанных с экономической безопасностью, часть из которых не могут быть приватизированы.

Передавая собственность в концессию, концедент переда-

ет концессионеру только право владения и пользования, но не распоряжения собственностью, что, видимо, следует разрешить, но при определенных условиях и в плане социальных объектов — под контролем институтов гражданского общества. К специфике правоприменения концессионных соглашений относится то, что объектом концессионного имущества может стать только то государственное или муниципальное имущество, которое

ношении объектов дорожной инфраструктуры (платные дороги, мостовые переходы, тоннели и др.). Это связано с возможностью широкого привлечения частного капитала к финансированию строительства автодорог при соблюдении принципа окупаемости через введение механизма платы за проезд. Ежегодно в мире в дорожный сектор привлекается порядка 15–20 млрд евро частных инвестиций, при этом большинство

## **Концессия — новый механизм привлечения частных инвестиций в различные сферы экономики России**

находится в казне (казенное имущество). Концессионное соглашение требует наличия инвестиционной программы, что также отличает его от договора аренды.

Как показывает анализ, большинство концессионных договоров заключаются в от-

проектов ГЧП реализуется по концессионному механизму или аналогичным ему финансовым схемам.

Несмотря на широкое распространение в мире и эффективность концессионных проектов, в современной России концессии не получили широкого распространения даже в строительстве дорожной инфраструктуры, где остро ощущается недостаток качественных дорог. И это связано с рядом проблем.

1) В концессионных соглашениях чрезвычайно важно доверие партнеров — инвесторов и кредиторов — к заемщикам. У российских строительных компаний такой репутации пока нет. Именно поэтому на первые пилотные концессионные проекты в России были привлечены зарубежные лидеры концессионного рынка (в частности, компания VINCI), располагающие не только передовым технологическим и управленческим опытом, но и репутацией. Однако надежды на широкое привлечение иностранных инвесторов вследствие высокого уровня рисков не оправдались. К этому следует добавить и то, что инвесторы не согласны разделить с государством валютные риски, хотя





это один из элементов ГЧП. Возникают и проблемы получения долгосрочных кредитов с минимальными процентными ставками.

2) К Федеральному закону «О концессионных соглашениях» целесообразно принять соответствующие подзаконные акты, охватывающие как региональную, так и муниципальную собственность, с методами передачи в концессию объектов региональной и муниципальной собственности, учета рисков, стимулов и ответственности как концедента, так и концессионера. Для привлечения иностранных инвесторов к концессионным соглашениям и снижения рисков целесообразно предусмотреть в спорных ситуациях использование международного коммерческого арбитража.

3) Необходимо установить паритетную ответственность как концессионера, так и концедента. В настоящее время государство защищено лучше концессионера, последний, начиная строительство, предоставляет государству банковские гарантии. По этой гарантии при невыполнении обязательств концессионером государство получает возмещение. Риски, которые несет концессионер, связанные с

высокими расходами самой концессионной деятельности, отягощаются еще и необходимостью уплачивать высокую концессионную плату государству. В то же время неустойка за нарушение обязательств со стороны концедента законом не предусмотрена. Необходимо, чтобы и при невыполнении государством своих обязательств концессионеру возвращались деньги с учетом погашения взятого на производственные цели кредита.

4) Широкое развитие концессий во многом тормозится несовершенством налогового законодательства, регулирующего вопросы налогообложения концессионера и концедента. Все принимаемые поправки к Федеральному закону «О концессионных соглашениях», как и сам закон, не коррелируются с применением налоговой системы. По сути, отсутствует стимулирующая налоговая система при осуществлении концессионной деятельности. Не освобождается от налогов даже имущество, передаваемое по договору концессии. В соответствии с положением Налогового кодекса передача недвижимого имущества после его создания от концессионера к концеденту оценивается как

процесс реализации и облагается НДС. Реально же это операции, носящие инвестиционный характер, и они не должны признаваться как процесс реализации, соответственно, не подлежат налогообложению. На наш взгляд, в целях привлечения частных инвестиционных ресурсов к участию в концессионных проектах также целесообразно внести изменения в Налоговый кодекс РФ, предусматривающие исключение концессионеров из состава субъектов, уплачивающих налог на имущество, в отношении имущества, переданного концессионеру, а также в отношении имущества, созданного в рамках концессионного соглашения. Целесообразно также распространить на концессионеров — отечественных и зарубежных — те налоговые льготы, которые введены для резидентов технико-внедренческих зон.

5) Отсутствует связь между концессионными договорами и бюджетом. На наш взгляд, для того чтобы заработал концессионный механизм привлечения частных инвестиций, необходимо обеспечить государственную гарантию выделения бюджетных средств под концессионные проекты с учетом трехлетнего бюджетного финансирования. Следует внести изменения в Бюджетный кодекс РФ, обеспечивающие непрерывное финансирование договора на весь срок строительства концессионного объекта и соответствующие санкции при нарушении договорных обязательств.

6) Целесообразно на период реализации концессионного проекта вводить льготное кредитование для концессионеров по опыту сельского хозяйства под две трети ставки ЦБ.

Комплексный подход к решению указанных выше проблем даст новый толчок развитию концессий в России как механизма привлечения частных инвестиций в различные сферы экономики. ☺