Татьяна ЧЕРЕМНАЯ

Совершенствование политико-правовых основ государственно-частного партнерства в Российской Федерации

Государственно-частное партнерство понимается как система взаимодействия и сотрудничества между структурами бизнеса и государственными учреждениями, предприятиями в удовлетворении потребностей общества на долговременной и взаимовыгодной основе, объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и риска [Михеев, 2010. С. 100–101].

Сегодня механизмы государственно-частного партнерства в России эффективно используются в следующих сферах: жилищно-коммунального хозяйства, культуры, строительства инфраструктурных объектов, обороны, образования, развития производства и др.

Основными формами государственно-частного партнерства можно назвать совместные предприятия, концессии, контракты и договоры между субъектами такого партнерства, соглашения при реализации национальных государственных проектов, развитии отдельных территорий.

Основными формами реализации проектов государственно-частного партнерства являются договоры, в частности, договоры аренды, лизинга, поставки и концессии. Их специфика в том, что они регулируются как Гражданским кодексом, так и специальными законами, в зависимости от объектов.

Концессионное соглашение представляет собой форму государственно-частного партнерства по вовлечению частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или сферу предоставления услуг населению на взаимовыгодных условиях с государством.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» регулирует отношения, которые возникают в связи с подготовкой, исполнением, заключением и прекращением концессионных соглашений.

Когда речь идет о наиболее возможном направлении использования концессионной модели государственно-частного партнерства, нужно в первую очередь выделить основные направления совершенствования политико-правовых основ и механизмов его реализации.

1. Целесообразно дальнейшее лоббирование и продвижение федерального закона о государственно-частном партнерстве, который позволит четко регламентировать формы государственно-частного партнерства, их применение для реализации проектов на территории всей страны и зафиксировать понятийный аппарат и основные характеристики концессионного соглашения.

Проект закона «О государственно-частном партнерстве» был внесен на рассмотрение нижней палатой в марте 2013 г. Документ предусматривает, что частным партнером могут стать индивидуальные предприниматели, российские или иностранные юридические лица, за исключением государственных корпораций, муниципальных и государственных учреждений и хозяйственных обществ, 100% акций или доли в уставном капитале которых на праве собственности принадлежат Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям. При этом публичным партнером может быть Российская

Татьяна Черемная, аспирантка РАНХиГС, руководитель социального проекта по развитию сельской местности «Живая Деревня» (119606, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82). E-mail: tatiana-h13@mail.ru

Аннотация: В статье рассмотрены проблемы совершенствования политико-правовых основ государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Актуальность темы обусловлена необходимостью развития форм государственно-частного партнерства, как одного из эффективных механизмов концентрации ресурсов власти, бизнеса и других субъектов общественной жизни для решения важнейших инфраструктурных задач.

В статье анализируются политико-правовые основы государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Особое внимание уделено концессионному соглашению как одной из наиболее распространенных форм партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур.

Автор обосновывает необходимость совершенствования системы взаимодействия органов власти, бизнеса, общественных объединений с целью наиболее полного использования механизма государственно-частного партнерства, модернизации политических и социально-экономических отношений.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизм государственно-частного партнерства, концессионное соглашение.

Федерация, субъект РФ или органы местного самоуправления в лице уполномоченного ими органа*.

2. Концессионные механизмы государственно-частного партнерства в современных условиях нуждаются в открытости.

Действующие механизмы реализации концессионных соглашений предоставляют концессионеру на время и на возмездной основе право владеть и пользоваться государственным имуществом с обязательным условием вложения инвестиций последним в целях создания нового имущества или качественного улучшения передаваемого в концессию имущества. При этом концессионер выплачивает государству заранее обозначенную ставку за использование государственного имущества, а также обязан уплачивать налоги и принимать на себя различные коммерческие риски, которые могут быть связаны с обслуживанием объектов государственной собственности.

По завершению срока действия концессионного соглашения собственность возвращается государственному органу. Отбор потенциальных концессионеров на основе конкурса дает государственным органам хорошую возможность сделать концессионные отношения прозрачными и контролируемыми.

3. Совершенствование системы налогового законодательства применительно к концессионным соглашениям, предусматривающего налоговые преференции.

Концессия – это прежде всего сделка, а потому, как и любая сделка, должна быть выгодной обеим сторонам: и концеденту, и концессионеру. Сложным остается вопрос о выгоде концессионера, если он при реализации концессионного соглашения не имеет льгот по налогообложению. Согласно ст. 7 Закона № 115-ФЗ концессионер может брать на себя обязательство по уплате концессионных платежей в бюджет концедента.

Концессионные соглашения могут иметь разнообразные характеристики. В каждом случае необходимо оговаривать размер концессионных выплат.

Часто возникает ситуация, при которой концессионер должен выплачивать налоги и сборы, а также размер концессионной платы, которая будет дополнительным платежом. В таком случае теряется стимул для дальнейшего сотрудничества концессионера, у которого главной целью всегда является максимизация прибыли.

Практика концессий в СССР свидетельствует, что в качестве существенного условия концессионных договоров, которые заключались с иностранными частными инвесторами (юридическим и физическим лицом), была возможность предоставления льготного налогового режима.

Правительству Российской Федерации крайне важно принимать подзаконные акты, которые могут упростить и внести существенные изменения в сферу налогообложения концессий. Кроме того, нужно рассмотреть вопрос о введении в Налоговый кодекс норм о специальном налоговом режиме при выполнении договоров концессии.

4. Расширение механизмов и технологий разработки концессионных соглашений.

В современной практике развития государственно-частного партнерства концессионные соглашения принимают на основе типовых концессионных соглашений, утвержденных Правительством РФ.

В Закон «О концессионных соглашениях» входят положения о том, что их заключение возможно осуществить на основе типовых соглашений. Таким образом, несмотря на дифференциацию и специфичность проектов и договоров, действующие концессионные соглашения должны соответствовать типовым концессионным соглашениям.

Наличие типовых концессионных соглашений может значительно облегчить работу по вопросам подготовки, заключения и выполнения условий соглашений. В отечественной и мировой практике именно концессионные соглашения являются самыми сложными по характеру их заключения, а потому типовые соглашения должны содержать анализ подробно регламентированных особенностей реализации концессионных проектов государственно-частного партнерства.

5. Увеличение числа проектов, которые могут быть реализованы в сфере государственно-частного партнерства, возможно на основе развития GR-механизмов (government relations) взаимодействия бизнеса и государства.

Современный мировой опыт государственно-частного партнерства подтверждает реальность перспектив и экономической эффективности осуществления проектов на основе государственно-частного партнерства в различных областях. Новой можно назвать социально-культурную сферу.

Сегодня разрабатывается концепция применения механизмов государственно-частного партнерства в области культуры и массовых коммуникаций, в которой ставится задача внедрить и активно использовать концессионную модель государственно-частного партнерства в область российской культуры [Жиль Ле Шателье, 2011].

Финансирование социальных инноваций позволяет правительству найти партнера, частные благотворительные фонды и других социальных инвесторов, желающих покрыть начальные расходы, и предполагает несение рисков для того, чтобы расширить перспективные программы, что позволит налогоплательщикам не платить за них, если они будут иметь успех и приносить желаемые прибыли [Massachusetts First State..., 2012].

6. Отдельные проблемы в развитии государственно-частного партнерства связаны с лицензированием конкретных объектов концессионных соглашений.

---

* Проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» - http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=99269. Дата обращения – 16.10.2013 г.

В данном случае остро стоит вопрос во временных затратах концессионера на оформление большого числа разрешений и лицензий на предоставление услуг. Сложность состоит в том, что получение большинства лицензий возможно только при наличии права владения объектом инженерной инфраструктуры. Возникают проблемы с получением специальных разрешений, например, лицензий на недропользование в целях забора воды, сброс сточных вод и др. Для оформления подобных разрешений требуется время. В этой связи назрела необходимость упрощения лицензирования и принятия специальных законов.

7. Государственно-частное партнерство способствует развитию и упрочению политической и экономической систем современного российского общества, повышению благосостояния населения. При этом особую значимость имеет совершенствование тарифного регулирования путем концессионных соглашений.

Важно также учесть фактор доступности тарифов для населения, однако конкретные алгоритмы расчета тарифов и установленные законом критерии пока отсутствуют. Таким образом, нет слаженности и соответствия законодательства о тарифах и законодательства о концессионных соглашениях, что препятствует реализации концессионером своих прав, позволяет растягивать процедуру установления тарифа на продолжительное и неопределенное время*.

Несмотря на указанные выше недостатки, принятие закона «О концессионных соглашениях» является важным событием, поскольку открывает путь реализации концессии, самой перспективной форме государственно-частного партнерства в условиях современной России.

Заложенные на сегодняшний день правовые основы регулирования реализации проектов государственно-частного партнерства необходимо совершенствовать. Требуется детальная проработка как актов, непосредственно регулирующих концессионные соглашения, так и смежных нормативно правовых актов: налогового законодательства, законодательства в сфере тарифного регулирования.

Все более очевидной становится необходимость переформирования системы взаимодействия органов власти, бизнеса, общественных объединений с целью наиболее полного использования заложенных возможностей механизма государственно-частного партнерства, способствующих модернизации политических и социально-экономических отношений.

Литература

Михеев В.А. Государственно-частное партнерство как фактор модернизации в современной России / Модернизация и политическое развитие России на современном этапе: Материалы Международной научной конференции. М., 2010.

Шателье Жиль Ле. Новости государственно-частного партнерства в России / Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2011. №3–4. С. 84–92.

Massachusetts First State in the Nation to Announce Initial Successful Bidders for «Pay for Success» Contracts/ Commonwealth of Massachusetts Executive Office for Administration and Finance. News release. 2012. http://www.mass.gov/anf/press-releases/fy2013/massachusetts-first-state-in-the-nation-to-announce-ini.html

* ГЧП: профильного закона мало. Экспертный портал Высшей школы экономики. – http://www.opec.ru/1247661.html. Дата обращения – 16.10.213 г.

PERFECTING POLITICAL AND LEGAL FOUNDATIONS IN THE STATE AND PRIVATE PARTNERSHIP

Tatiana Cheremnaya, post-graduate student of RANEPA, head of the social project of the "Live Village" agricultural locality development (119606, Moscow, Vernadsky pr. 82) E-mail: Tatiana-h13@mail.ru

Summary: The article considers the problems of perfecting political and legal foundations in the state and private partnership in the Russian Federation. The topicality of the research is stipulated by the development necessity of the state and private partnership, as one of the effective mechanisms of the resourses concentration in power, business and other subjects of social life to solve important infrastructural tasks.

The article analyses political and social foundations of the state and private partnership in the Russian Federation. A special attention is focused on concession agreement as one of the most disseminated forms of the partnership interaction between authorities and business structures.

The author substantiates the necessity of perfecting the system of interaction between the authorities, business, public amalgamations with the aim of the most complete usage of mechanisms of the state and private partnership, updating of political, social, and economic relationship.

Keywords: state and private partnership, mechanism of the state and private partnership, concession agreement.

Reference:

Miheev V.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak faktor modernizacii v sovremennoj Rossii [Public -private partnership as a modernization factor in modern Russia]. Modernizacija i politicheskoe razvitie Rossii na sovremennom jetape : Materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii [Modernization and political development of Russia at the present stage: Materials of the International scientific conference]. Moscow, 2010.

Zhil' Le Shatel'e. Novosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii [News of public-private partnership in Russia]. Nedvizhimost' i investitsii. Pravovoe regulirovanie [Real Estate and Investments. Legal Regulation]. 2011. no 3-4. pp. 84-92.

Massachusetts First State in the Nation to Announce Initial Successful Bidders for «Pay for Success» Contracts, Commonwealth of Massachusetts Executive Office for Administration and Finance. News release, August 01, 2012. http://www.mass.gov/anf/press-releases/fy2013/massachusetts-first-state-in-the-nation-to-announce-ini.html