

А.В. Алтынцев
Заместитель директора
Института реформирования общественных финансов,
кандидат экономических наук.

БЮДЖЕТНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

В настоящее время существует несколько определений государственно - частного партнерства (далее - ГЧП), ни одно из которых в Российской Федерации не закреплено законодательно на федеральном уровне. В наиболее распространенном варианте под ГЧП понимается совместная реализация частным и государственным секторами общественно значимых проектов на основе распределения рисков. Такой подход к государственно-частному партнерству наиболее точно соответствует сложившимся реалиям и потребностям российской экономики. Есть и еще одно понимание ГЧП как инструмента передачи государством своих функций частному бизнесу, в котором партнерство является для государства инструментом повышения эффективности предоставления собственных услуг, а для бизнеса возможностью долгосрочных безрисковых вложений капитала. Очевидно, что такой подход к ГЧП характерен в первую очередь для развитых стран с низким уровнем влияния государства на экономику (Великобритания, Австралия, Канада и др.), и в России пока мало применим, хотя и является целевым ориентиром для эволюции ГЧП в долгосрочном периоде. На современном же этапе в нашей стране данный подход уже можно применять в сфере культуры, например, для сохранения объектов культурного наследия. В условиях хронического недофинансирования органами власти различных уровней работ по сохранению памятников культуры вообще и архитектуры в частности, широкое привлечение средств частных инвесторов могло бы стать выходом из сложившейся негативной ситуации.

Сфера культуры, как и другие отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение, физкультура и спорт) могут являться типичным примером государственно-частного партнерства, в которых должны сочетаться разные механизмы взаимодействия государства и инвесторов (концессии, суверенные гарантии, долевое софинансирование и т.д.). В целом, это совпадает с данными исследования Ассоциации Менеджеров, проведенного в 2006 г. путем опроса представителей бизнеса. Тогда 10,8 % респондентов выделили сферу культуры как приоритетную для развития ГЧП. Наиболее эффективной формой ГЧП в сфере культуры, по нашему мнению, являются концессии. Тем более что во всем мире они являются наиболее эффективной формой государственно-частного партнерства. Данная форма ГЧП дает бесконечное разнообразие форм и методов для структурирования инвестиционных проектов, позволяет максимально учитывать интересы партнеров и является эффективным инструментом для снижения рисков. В России действует Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115ФЗ «О концессионных соглашениях» в редакции Федерального закона Российской Федерации от 30 июня 2008 г. № 108ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В статье 4 данной редакции Закона объекты (к виде недвижимого имущества) образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения могут быть объектами концессионного соглашения. Тем не менее, основные проблемы с использованием концессий связаны именно с несовершенством законодательной базы. В частности, с несогласованностью законодательства о концессиях с другими законодательными нормами (в частности, с

Бюджетным, Налоговым, Градостроительным, Гражданским кодексами). Механизм вложения средств одновременно из государственного бюджета и со стороны частного инвестора не согласован с нормами Бюджетного кодекса. Относительно несогласованности с нормами Налогового кодекса Российской Федерации, нет однозначного указания на то, что передача имущества от концессионера к концеденту не является реализацией товаров (работ, услуг) и не требует уплаты налога на добавленную стоимость. Передача от концедента к концессионеру объекту концессии для его эксплуатации не входит в список операций, освобожденных от налогообложения при расчете налога на прибыль.

Существенные ограничения заложены и в самом концессионном законодательстве. Например, отсутствует механизм разделения возможных рисков между сторонами; невозможно участие в одном проекте нескольких концедентов (например, федеральных и региональных властей, или региональных и муниципальных), что позволило бы эффективнее распределять риски и увеличивать число сторон, заинтересованных в успешной реализации проекта; не урегулированы исключительные коммерческие права концессионера на объект концессии, а также права третьих лиц на ведение бизнеса на территории объекта концессии; не предусмотрена возможность заключения концессионных соглашений с целью привлечения для управления государственным имуществом частных нематериальных инвестиций (например, в виде управленческих технологий). Существует и ряд других ограничений, запретов и недостатков.

В результате бизнес по-прежнему воспринимает концессии в качестве проектов с крайне высокими рисками и неопределенностью относительно будущих условий (каким образом будут управляться концессионные предприятия, на каких условиях они будут возвращаться государству), а оформление и согласование концессионных соглашений представляет собой длительную и запутанную процедуру, что также уменьшает привлекательность этого механизма.

Существующее законодательство, регулирующее концессионные соглашения, требует серьезных поправок, которые упростили бы пользование этим инструментом, сделали его более гибким. Для полной реализации его потенциала необходимо доработать законодательство, устранив противоречия с основными нормативными актами Российской Федерации и обеспечив необходимую гибкость применения концессий. Необходимо детально проработать все механизмы реализации проектов, максимально защитив права и интересы инвестора, в т.ч. перед налоговыми органами.

Второе направление оптимизации – расширение возможностей для финансирования проектов. В настоящий момент привлечь заемное финансирование под залог объекта концессии невозможно ввиду законодательных ограничений. Трудностью для инвестора может стать и рефинансирование долга, в то время как выпуск инфраструктурных облигаций для этих целей практически невозможен. Поскольку срок окупаемости концессионного проекта часто бывает значителен, то первоначально привлеченного финансирования бывает недостаточно, и в середине проекта инвестору приходится рефинансировать оставшуюся задолженность. В случае, если реализация проекта протекает не так удачно, как прогнозировалось, рефинансирование может быть сопряжено с трудностями, которые могут привести к банкротству концессионера. Необходимо рассмотреть возможность использования механизма государственных гарантий по кредитам, например, подобного реализующемуся через Инвестиционный фонд Российской Федерации.

В то же время, использование концессионного механизма весьма перспективно: Концессии – это один из наиболее вероятных путей повышения качества социальной инфраструктуры, включая и сферу культуры.

■