

Совершенствование российской налоговой системы для развития государственно-частного партнерства*

© 2014 Козлова Светлана Вячеславовна
доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: svk1020@mail.ru

Анализируются новые возможности использования концессионных соглашений как формы государственно-частного партнерства после принятия дополнений и изменений в конце 2013 и середине 2014 г. в Закон о концессионных соглашениях. Показывается, что новые поправки в Закон расширяют сферу применения концессионных соглашений и направлены на создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в менее рентабельные и менее коммерчески выгодные объекты социальной сферы. Доказывается, что применение в России нового инструмента финансирования инвестиционных проектов, использующего эффект роста налоговых поступлений (TIF), возможно только на базе комплексного развития территорий и совершенствования системы налогообложения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессионные соглашения, Tax Incoming Financing (TIF), совершенствование налоговой системы.

Высокие цены на нефть не способны постоянно обеспечивать России рост ВВП. И чем дольше будут действовать санкции и длиться газовый конфликт с Украиной, тем сложнее России будет стабилизировать свой бюджет. Придется либо дальше обваливать рубль, либо тратить резервы, либо и то и другое. Большинство специалистов полагают, что нынешние колебания цены нефти являются прямым следствием как конъюнктурных, так и фундаментальных факторов. В этих условиях масштабные инвестиционные проекты могут стать для страны дополнительным фактором внутреннего развития.

В то же время существующее налоговое законодательство несет в себе ряд рисков для инвесторов, в том числе в виде роста стоимости создаваемых объектов или размера платежей, которые они вынуждены переносить на государство. Снизить их возможно за счет изменения законодательства и в области концессионных соглашений, рассматриваемых как одна из форм государственно-частного партнерства (ГЧП), и в области налогового законодательства. Участвуя в инвестиционных ГЧП-проектах, государство делит с бизнесом, во-первых, финансовое бремя развития территории, во-вторых, риски, и, к тому же, происходит распределение необходимых затрат во времени, что выгодно всем участникам проекта. Помимо указанных преимуществ, привлечение частного партнера позволяет на порядок увеличить качество и эффективность проек-

тов, так как бизнес зачастую имеет больший опыт, а также лучше считает деньги. Однако государственно-частное партнерство довольно сложный инструмент, теоретической базой которого является смешанная экономика и который в российской действительности так и не получил пока должного развития. Несмотря на то, что долгосрочные инвестиционные проекты служат катализатором позитивных перемен, общая ситуация в стране не способствует их реализации. Причины этого (за исключением административных) не только в высокой стоимости заемных денег и в нежелании банков кредитовать на длительные сроки, но и в общих настроениях предпринимателей, опасаящихся реализовывать сложные, долгосрочные проекты: многие из них сомневаются в сохранении стабильности в долгосрочной перспективе, а именно на такой период обычно рассчитаны проекты ГЧП. И кроме того, 30-40 лет - это период глобального технологического цикла развития, в идеале совпадающего с горизонтами стратегического инвестирования. Позволить себе участие в ГЧП сейчас могут, по большей части, только крупные инвестиционные фонды, связанные с государством (в том числе и неформально), а финансировать такой проект также под силу лишь государственным или квазигосударственным банкам.

К тому же, как считают специалисты в области государственно-частного партнерства, "следует учитывать, что государственно-частное партнерство как форма реализации смешанной экономики, следовательно, как превалирующий тип

* Статья написана при финансовой поддержке РГНФ. Грант □ 12-02-00427.

экономической организации общества, по сути, выступает альтернативой массовой приватизации: именно в этом может проявиться одно из существенных препятствий для широкого развития различных форм ГЧП. Опыт функционирования аренды, концессий и других форм ГЧП подтверждает эту тенденцию”¹.

В то же время налицо, пусть и небыстрый, но все же рост ГЧП-проектов, особенно в форме концессий. На сегодня в России заключено порядка 79 концессионных соглашений, которые вовлекают в имущественный оборот около 1,3 тыс. различного рода объектов². Это указывает на то, что в настоящее время совместные проекты становятся все более привлекательными для частных и государственных инвесторов в силу ряда причин. Так, “применительно к частному капиталу со всей определенностью можно утверждать, что его низкая инвестиционная и инновационная активность в период перехода к инновационному развитию обусловлена сокращением институциональных возможностей реализации частной собственности в результате объективных изменений в структуре факторов общественного производства, основным трендом которых является превращение инноваций в ключевой фактор роста”³.

Принятые недавно изменения и дополнения в Закон о концессионных соглашениях направлены на создание более благоприятных условий для привлечения частных инвестиций, сферу применения которых можно значительно увеличить⁴. Это необходимо для того, чтобы менее рентабельные, менее коммерчески выгодные объекты социальной сферы были более привлекательными для бизнеса и вовлечения внебюджетных источников финансирования.

В частности, закон в новой редакции устанавливает плату концессионеру со стороны концедента не только в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, как было предусмотрено предыдущей редакцией п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального закона “О концессионных соглашениях” № 115-ФЗ, но и в отношении всего перечня объектов концессионного соглашения. Также предусматривается возможность вовлечения в хозяйственный оборот более широкого круга объектов, в том числе имущества, находящегося на правах хозяйственного ведения или оперативного управления у ГУП и МУП. Кроме того, вводится возможность заключения концессионных соглашений по инициативе частного инвестора. Это необходимо для того, чтобы упростить и оптимизировать процедуру проведения конкурса на право их заключения.

Пожалуй, самым важным моментом в новой редакции Закона о концессионных соглашениях стала возможность возмещения со стороны концедента расходов концессионера. С большой долей осторожности, но все-таки мы присоединились бы к мнению тех, которые считают, что это первый шаг к возможности применять в России инструмент финансирования инвестиционных проектов, использующий эффект роста налоговых поступлений (Tax Incoming Financing - TIF). На наш взгляд, с учетом международного опыта развития TIF как инструмента финансирования инвестора в ГЧП-проектах необходимо обратить внимание на следующее. Схема TIF может быть жизнеспособной и эффективной, если только она используется не для строительства одного отдельно взятого объекта инфраструктуры, а для развития территории в целом. В этом случае происходит формирование так называемого пространства роста - развитие территорий вокруг или вдоль создаваемого объекта, объединенное и связанное как один комплексный проект. Представляется возможным рассмотреть это и в рамках кластера, и на землях особой экономической зоны. Важнейший механизм развития территорий - дорожная инфраструктура, в широком смысле включающая дорожные и придорожные объекты. “При этом государство за 5 лет (с 2015 г. по 2020 г.) собирается планомерно сокращать удельные ассигнования из различного уровня государственных бюджетов в реализацию транспортных проектов, планируя их пропорциональное замещение частным капиталом. Таким образом, первоочередной задачей, решение которой необходимо для стимулирования привлечения средств внешних инвесторов в российскую транспортную инфраструктуру, является разработка механизма инвестирования, позволяющего согласовать противоречивые интересы инвесторов (скорейший и гарантированный возврат средств) и государства (выполнение социальных обязательств и создание условий для роста экономики)”⁵.

Во всех указанных случаях можно ожидать роста рыночной стоимости имущества, земельных участков, развития производственных объектов на территории в целом за счет привлечения людей и инвестиций. Вследствие этого произойдет увеличение налоговых поступлений и возникнет возможность эффективно использовать схему TIF для возмещения со стороны государства расходов частного инвестора. При отборе ГЧП-проектов необходима их корреляция с основными направлениями концепций территориального и промышленного развития. “Уместным будет и изменение налоговой политики со сме-

щением основного налогового бремени на сырьевые отрасли с убывающей отдачей в пользу субсидирования отраслей промышленности с возрастающей отдачей”⁶. Вероятно, в этих условиях основной упор целесообразно сделать на региональный уровень работы с налоговой составляющей ГЧП-проектов: сделать удобной, прозрачной и высокодоходной для региональных властей систему налогообложения недвижимости - оценить налогооблагаемую базу по рыночной стоимости, стабилизировать ставки налога на землю, которые меняются практически ежегодно. Кроме того, дальнейшая модификация налоговой системы в сторону увеличения льгот для участников ГЧП, четкого контроля источников поступлений налогов, а также развитие системы оценки эффективности предоставления налоговых льгот - это необходимые составляющие успеха развития ТИФ как инструмента финансирования инвестиционных ГЧП-проектов, использующего эффект роста налоговых поступлений. При этом важно тщательно отбирать проекты, основываясь на точном прогнозе эффективности внедрения ТИФ. Тенденция такая уже формируется. Так, в течение 2014 г. региональные власти стали принимать законы по налогу на имущество, в соответствии с которыми освобождаются от налога на имущество организаций созданные по соглашению о ГЧП объекты. Апробируется, опять же на региональном уровне, система оценок эффективности предоставляемых налоговых льгот, которая, в числе прочего, будет использоваться и для проектов ГЧП в регионах⁷.

В данной связи интересен вьетнамский опыт внедрения проектов ГЧП с участием японских компаний. Схема ГЧП - “строительство - передача (Build - Transfer)”. Немало проектов по развитию территории и инфраструктуры во Вьетнаме, осуществленных методом ВОТ (строительство - эксплуатация - передача) и ВТО (строительство - передача - эксплуатация) с момента принятия вьетнамским правительством Указа о проектах в схемах ГЧП в мае 2007 г. Типичная схема “Build - Transfer” предусматривает строительство инфраструктуры инвестором в течение предписанного периода времени в рамках договора, заключенного с соответствующим правительственным ведомством. По окончании строительства частный инвестор передает объект государству, а правительство предоставляет инвестору специальные привилегии для восстановления затрат на строительство, а также для получения прибыли на оптимальном уровне.

Обычно частный инвестор также получает право на коммерческое использование земельного участка возле отстраиваемой инфраструктуры,

рыночная цена которого эквивалентна оценочным затратам строительства. По окончании строительства инфраструктуры, например, моста или дороги, рыночная цена земельного участка, отведенного инвестору правительством, безусловно, возрастет. У инвестора в этом случае возникает возможность привлечь средства для проекта на финансовом рынке или из банка за счет дохода от прироста капитала, ожидаемого от повышения цены земельного участка в качестве залога. На наш взгляд, данная схема оказалась довольно успешной в условиях вьетнамской реальности, и по ней осуществлено немало проектов.

Подводя итог, можно обозначить следующие факторы, которые могут и должны способствовать более эффективной реализации инвестиционных проектов по схемам ГЧП:

1. Каждый инвестиционный ГЧП-проект должен оцениваться на предмет его комплексной эффективности: бюджетной, коммерческой, социальной и пр. В результате должно быть выработано заключение об использовании той или иной формы ГЧП под конкретный проект.

2. ГЧП-проект должен анализироваться на предмет его целесообразности во взаимосвязи с другими проектами, разработанными в рамках единой национальной/региональной стратегии. В этом случае можно ожидать эффекта синергии.

3. Концепция проекта включает четкие схемы для частных инвесторов по определению так называемой “справедливой” для них прибыли на перспективу при стабильной внешней среде. При этом в схеме возмещения расходов возможно использование ТИФ-инструментов.

4. Правительство должно иметь ясное понимание того, что в итоге ответственность за создание и поддержание базовой инфраструктуры лежит на нем. При строительстве базовой инфраструктуры частный сектор всегда играет меньшую роль. Роль частного сектора должна заключаться в развитии различных предприятий на созданной инфраструктуре.

5. Необходим высокий уровень знаний и грамотности среди госслужащих, вовлеченных в проект, как принимающих решения, так и выполняющих отдельные функции.

6. Законы и нормативные акты, регулирующие ГЧП, действуют в согласовании.

7. В правительственном секторе имеется единое окно, уполномоченное представлять весь правительственный сектор и координировать различные интересы внутри сектора, объединяя их в одну позицию для решения всех вопросов - от технических до политических.

8. Налоговая система должна быть прозрачной и эффективно контролируемой. Управление

налоговыми поступлениями должно быть на таком уровне, чтобы можно было применять инструменты финансирования инвестиционных проектов, использующие эффект роста налоговых поступлений.

Решение указанных выше задач позволит не только расширить сферы применения ГЧП-проектов, но и поднять российскую экономику на достойный уровень.

¹ *Зельднер А.Г.* Привлечение частных инвестиций - ключевое звено обеспечения устойчивого развития российской экономики // Вестн. Института экономики РАН. 2014. □ 3. С. 103.

² *Коваль И.* Объекты социальной сферы - под наблюдением бизнеса. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

³ *Ширяева Р.И.* Институциональные предпосылки повышения инвестиционной активности экономических агентов // Вестн. Института экономики РАН. 2014. □ 3. С. 112.

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. □ 265-ФЗ : [принят Государственной Думой 4 июля 2014 г.; одобрен Советом Федерации 9 июля 2014 г.].

⁵ *Халтурин Р.А.* Особенности государственно-частного партнерства при реализации проектов транспортной инфраструктуры // Вестн. Института экономики РАН. 2014. □ 3. С. 153-154.

⁶ *Осипов В.С.* Базовые предпосылки притока частных инвестиций // Вестн. Института экономики РАН. 2014. □ 3. С. 120.

⁷ Например, в г. Сургуте принят Стандарт "Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ за счет средств местного бюджета" (рассмотрен на Коллегии Контрольно-счетной палаты г. Сургута 21 марта 2014 г., утвержден распоряжением Председателя Контрольно-счетной палаты города от 31 марта 2014 г. □ 01-06-41/КСП).

Поступила в редакцию 04.08.2014 г.