



- регулярное отслеживание изменений налогового и бухгалтерского законодательства;
- разработка мероприятий по снижению налогового риска при формировании учетной политики предприятия;
- управление выполнением налоговых обязательств;
- учет налогового риска при инвестировании;
- создание резерва для обеспечения возможных штрафных санкций и пени в качестве меры самострахования;
- применение способа переплаты;
- мониторинг налоговых ошибок, то есть периодическое их выявление и исправление;
- во-вторых, систематическая работа с налоговыми органами:
 - обращение в сложных ситуациях в налоговые органы за письменными разъяснениями;
 - снижение вероятности конфликтов с налоговой инспекцией;
 - проведение сверок по состоянию расчетов по налогам;
- в-третьих, работа с контрагентами:
 - экспертиза бухгалтером договоров, заключаемых предприятием с партнерами;

- раскрытие информации о состоянии налоговых расчетов в финансовой отчетности.

Таким образом, можно заключить, что налоговый риск – это объективная реальность, с которой сталкивается каждый субъект экономических и правовых отношений. Этот риск приносит вполне осязаемый и материальный финансовый результат в виде дохода или убытка, который необходимо оценивать. Понимание сути риска и причин его возникновения позволит выработать методику управления рисками и тем самым минимизировать экономические потери.

Примечания

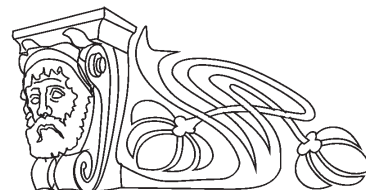
- 1 См.: Пансков В. Г. Налоговые риски: налогоплательщики и государство // Налоговый вестник. 2009. № 1. С. 4.
- 2 См.: Пинская М. Р. Налоговый риск: сущность и проявления // Финансы. 2009. № 2. С. 45.
- 3 См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. М., 2011.
- 4 См.: Шальнева М. С. Управление налоговыми рисками предприятия в современных экономических условиях // Финансы. 2011. № 4. С. 36.

УДК 338

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРОЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

А. А. Фирсова

Саратовский государственный технический университет
E-mail: a.firsova@rambler.ru



В статье сформулированы ключевые направления решения проблем инвестирования инновационной деятельности в проектах государственно-частного партнерства и развития его механизмов в области государственной поддержки, нормативно-правовой базы, организационно-экономических механизмов, финансовых инструментов и кадрового обеспечения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестирование инновационной деятельности.

Directions of Development of Innovation Investing in Public-Private Partnership

A. A. Firsova

The article defines the key areas to address innovation in investment projects of public-private partnerships and the development of its mechanisms of state support, the legal framework, organizational and economic mechanism, financial instruments and staffing.

Key words: public-private partnership, investment innovation.

В соответствии с государственной стратегией развития российской экономики государственно-

частное партнерство (ГЧП) сегодня является одной из основ посткризисного развития экономики. Потенциал ГЧП в России высок. Его механизмы могут быть одной из форм привлечения бизнеса к модернизации отечественной экономики и решению общенациональных задач. С помощью данного инструмента возможно решение проблем инфраструктуры, обеспечения граждан жильем, повышения эффективности ЖКХ и агропромышленного сектора, образования, медицины. Механизмы ГЧП необходимо использовать и для развития инновационной деятельности, так как частный бизнес заинтересован в инновациях и способен на инновационные разработки, но очень высоки риски данного сектора экономики и он нуждается в государственной поддержке и гарантиях. При осуществлении инвестиционных, и особенно масштабных инфраструктурных и инновационных проектов – высокорискованных, но в то же время столь актуальных для развития российской экономики – использование инстру-



ментов ГЧП может обеспечить более эффективное взаимодействие бизнеса и государства.

Необходимо в настоящее время создать благоприятные условия для развития института ГЧП, которые, как показывает практика развитых зарубежных стран, в значительной степени определяют успешность разработки и реализации ГЧП-проектов.

Несмотря на то что механизмы ГЧП были запущены еще в 2005 г. и на сегодняшний день законы о ГЧП приняты более чем в 30 субъектах Российской Федерации, количество таких проектов в масштабах страны невелико. В настоящее время сделаны только первые шаги по институционализации и созданию основы для ГЧП-проектов,

которые выявили большое количество проблем в разных сферах. Однако один из актуальнейших вопросов – это процессы инвестирования инноваций. Низкая ликвидность финансового рынка и неразвитость финансовых и инвестиционных институтов тормозят реализацию проектов ГЧП.

Поэтому крайне важны формирование институциональной среды реализации проектов ГЧП и развитие инфраструктуры государственно-частного партнерства в соответствии с приоритетами экономического развития российской экономики. Анализ практики ГЧП позволяет сформулировать основные направления развития инвестирования проектов ГЧП в инновационной сфере для их успешной реализации (рисунок).



Направления развития инвестирования проектов ГЧП в инновационной сфере

Прежде всего важна *политическая и государственная поддержка* вследствие специфики схем софинансирования проектов государством и частным бизнесом и необходимости активного взаимодействия с федеральной и региональной администрацией. Для обеспечения координации действий и гарантий финансирования на федеральном и региональном уровне необходимы:

- наличие реальной политической воли и координации со стороны правительственных органов для обеспечения эффективного функционирования ГЧП;
- создание институциональных возможностей и национальной программы развития ГЧП, определение базовых отраслей и сфер применения проектов ГЧП, включая инновационную сферу;



- проведение консультаций между государственным и частным секторами в целях разработки политики создания и деятельности ГЧП на федеральном и муниципальном уровне;

- решение проблем обеспечения прозрачности и гибкости тендерных процедур и прочих процессов организации ГЧП;

- выполнение государством функций компаратора государственного сектора для оценки целесообразности реализации ГЧП-проектов и эффективности расходования средств.

Успешная реализация инвестиционных проектов на основе принципов ГЧП во многом зависит от создания эффективной законодательной базы, способной как учесть интересы государства, так и обеспечить правовые и финансовые гарантии потенциальным инвесторам. Все стороны проекта, и в первую очередь кредиторы, должны иметь гарантии защиты их прав и инвестиций. Важнейшим моментом является обеспечение инвестиционной привлекательности путем создания законодательной основы защиты прав инвесторов, гарантирования возвратности вложенных средств. В мировой практике для проектов ГЧП используется проектное финансирование. В частности, создается специальная проектная компания для реализации конкретного проекта, осуществляется уступка прав требований по будущим денежным потокам в целях обеспечения кредиторам возврата долга, принимается еще целый ряд мер. В настоящее время необходима доработка законодательства в области проектного финансирования.

Развитие *нормативно-правовой базы* включает следующие положения:

- разработка и совершенствование существующего федерального, регионального и муниципального законодательства о порядке реализации ГЧП-проектов;

- создание надежных механизмов уступки прав требований к публичному собственнику для предоставления таких прав в качестве обеспечения по облигациям и долгосрочным синдицированным кредитам;

- разработка стандартной конкурсной документации, включая типовые проекты соглашений о ГЧП;

- упрощение процедуры получения разрешительной документации для эксплуатации передаваемого имущества;

- создание налоговых стимулов в случае эффективной реализации проекта;

- закрепление в бюджетном законодательстве гарантий для инвестора, соотнесение краткосрочного характера бюджета и средне- или долгосрочного характера реализации ГЧП-проектов. Бюджет утверждается на три года, а срок реализации концессионного проекта составляет от 5 до 30 лет. Инвестор должен быть уверен в том, что государство будет поддерживать проект на протяжении длительного срока.

В частности, специалисты указывают на необходимость принятия целого ряда мер в направлении совершенствования законодательства о ГЧП¹. Так, необходимо:

- определить порядок проведения конкурсов по неконцессионным проектам ГЧП и разграничить применение законодательства о государственных заказах;

- на федеральном уровне предусмотреть возможность для Федерации, регионов и муниципалитетов принимать на себя финансовые обязательства (в том числе долгосрочные) в рамках неконцессионных ГЧП;

- гармонизировать различные законодательные акты, применимые к реализации проектов ГЧП, включая акты налогового, бюджетного и земельного законодательства;

- подготовить развернутые методические указания, объясняющие порядок использования инструментов ГЧП в регионах, разработать единые стандарты конкурсной документации для различных форм ГЧП;

- создать нормативно-правовую базу, предоставляющую возможность инвестирования в проектные и инфраструктурные облигации средств институциональных инвесторов с целью использования их для инвестирования инновационной деятельности. Федеральной службой по финансовым рынкам России уже предпринято изменение нормативной базы по котировальным листам, благодаря чему вышеуказанные инвесторы смогут участвовать в концессионных проектах федерального и регионального уровня.

К сожалению, сложившаяся в России практика ГЧП направлена на обеспечение конкуренции на этапе выбора инвесторов и не способствует конкуренции на этапах реализации и эксплуатации проектов. В отличие от других стран проектная документация в России обычно не учитывает инфляции, а если учитывает, то не покрывает фактического роста расходов.

Сегодня необходимо создавать реалистичный *организационно-экономический механизм*, схемы и модели реализации ГЧП-проектов в сфере инноваций, сбалансированные с точки зрения соотношения рисков и ответственности.

Для привлечения частного капитала и эффективного менеджмента проектов ГЧП государству необходимо сформировать такой механизм, который обеспечивал бы заинтересованность частных инвесторов и справедливую процедуру их конкурсного отбора, основанную на эффективной системе критериев оценки предложенной участниками концессионных конкурсов, позволяющей повысить гарантии успешной реализации инновационного проекта, снизить совокупные общественные издержки и производственные риски. Для развития института ГЧП необходимо обеспечить определенные условия эффективного взаимодействия государственного и частного партнеров.



Административные условия – это порядок согласования разрешительной и проектной документации, установления платежей и залогов по расходам на ведение деятельности, регистрацию, участие в аукционах, тендерах и торгах и др. Для эффективного проведения конкурсных процедур этот процесс должен быть максимально прозрачным, чтобы обеспечивать конкуренцию при предложении цены. Необходимо создание электронного ресурса с подробной информацией по каждому запускаемому проекту ГЧП и проведение аудита их эффективности. Но существование отдельных, даже достаточно эффективных институтов не решает задачи стабильного функционирования всей системы поддержки инновационной деятельности. Необходимо сформировать такой механизм, который обеспечил бы постоянный поток проектов и создание рынка проектов ГЧП.

Следующее направление – организационная поддержка, создание и эффективное функционирование профильного госрегулятора, содействие организации рекламных кампаний, выставок и презентаций, PR- и информационная поддержка.

Сегодня существует острая потребность в централизации процесса развития методологии и практики государственно-частного партнерства, координации и регулировании отношений между государством и бизнесом в сфере ГЧП. Пока же данный процесс идет достаточно стихийно в различных отраслях и территориях. Необходим национальный оператор и государственный регулятор ГЧП в России – федеральный центр развития ГЧП, координирующий становление его механизмов с помощью региональных ГЧП-центров.

Контрольные и регулирующие функции в сфере ГЧП от имени государства могут осуществляться либо профильными министерствами и ведомствами, либо специально уполномоченными органами. Сегодня активно обсуждаются необходимость создания подобных структур и претенденты на эту роль. В настоящее время таким центром пыгается стать Центр ГЧП Внешэкономбанка, который планирует до 30% кредитного портфеля формировать за счет проектов ГЧП².

Для качественной подготовки проектов и привлечения инвесторов необходимы специализированные структуры в регионах, например отделы по вопросам ГЧП или инвестиционные комиссии при губернаторе, или самостоятельные структуры. Подобные операторы должны иметь тесную связь с профильными министерствами и ведомствами, банковским и финансовым сектором для отбора, мониторинга и поддержки проектов, реализуемых на базе ГЧП и имеющих высокую значимость для государства.

Также важны экономические инструменты, среди которых следует развивать прямое государственное субсидирование, государственное участие в финансировании исследований и

разработок, страхование коммерческих рисков, гарантирование займов, предоставляемых негосударственными финансовыми структурами, ускоренная амортизация оборудования, предоставление льгот по ставкам арендной платы за помещения, по таможенным и иным обязательным платежам и сборам и др.

Одной из основных причин сложности запуска проектов ГЧП в России является их экономический инструментарий, который сейчас находится в стадии развития. При попытке структурировать конкретный инвестиционный проект ГЧП возникает множество процедурных вопросов, не урегулированных законодательно, усиливающих риски как государственного, так и частного партнера.

В настоящее время основной формой ГЧП является концессия. Необходимо активно внедрять и использовать всю линейку контрактов ГЧП, включая контракты жизненного цикла, контракты на управление и содержание, контракты на эксплуатацию и содержание, контракты на проектирование, финансирование, строительство и эксплуатацию с правом и без права передачи имущества в собственность государства и другие формы.

Следует создавать новые виды инвестиционных институтов, ориентированных на инвестирование в приоритетные секторы экономики, – фонды прямых инвестиций, инвестиционные и инфраструктурные фонды. Их эффективное функционирование связано с наличием вспомогательной инфраструктуры, например финансовых, технических консультантов и т. д. При подготовке проектов большое значение имеют серьезная проработка бизнес-планов и качество проектов, иначе под проект не удастся привлечь финансирование. Нужно развивать рынок консалтинговых услуг и деятельность экспертных институтов в сфере ГЧП.

Фактором, сдерживающим развитие ГЧП, являются недостаток финансовых ресурсов и *незрелость механизмов инвестирования* инновационной деятельности. Несмотря на то что в последнее время усилилась поддержка проектов ГЧП через Инвестиционный фонд, а также со стороны ряда кредитных организаций (например, Внешэкономбанка), эта проблема в России до сих пор не решена, более того, она усугубилась в связи с мировым финансовым кризисом.

Поскольку в рамках ГЧП происходит реализация проектов длинных циклов, для их обеспечения не могут быть использованы обычные кредиты, финансируемые за счет краткосрочных пассивов банков, – необходимы особые источники. Долгосрочное финансирование проектов ГЧП коммерческими банками сегодня практически невозможно. Нивелировать риски проектов за счет возможности использования инструментов хеджирования рисков может только зрелый финансовый сектор. В России не работает рынок



свопов и опционов, которые могли бы снизить валютные и процентные риски, неразвита система страхования инвестиций и использования средств институциональных инвесторов, финансовый рынок носит спекулятивный характер, высоки риски низкой ликвидности и нерегулярности финансовых потоков.

Необходима разработка новых инструментов на финансовом рынке, позволяющих элиминировать риски и привлечь «длинные деньги» на большой срок в сферу инновационной деятельности. Нужны инструменты привлечения денег в ГЧП-проекты, утвержденные на законодательном уровне. Использование синдицированных кредитов банков и проектных и инфраструктурных облигаций, выпускаемых проектными компаниями для рефинансирования кредитов, даст возможность более масштабно привлекать в отрасль инвестиции консервативных инвесторов, прежде всего пенсионных фондов.

В 2010 г. на инфраструктурные облигации были даны государственные гарантии, однако их доля на фондовом рынке России пока чрезвычайно мала. Отсутствие инфраструктурных облигаций и инструментов секьюритизации в перечне допустимых объектов вложений страховых компаний, негосударственных пенсионных и инвестиционных фондов ограничивает инвестиционные возможности институциональных инвесторов, при этом тормозит развитие сектора кредитования, реализацию крупных инновационных, инфраструктурных и национальных проектов. Потенциал институциональных инвесторов и рынка пенсионных средств использован минимально, и чтобы сделать этот инструмент более привлекательным для инвесторов, необходимо совершенствовать законодательство.

Также важнейшей задачей развития инвестиционных механизмов ГЧП является разработка совместно с потенциальными инвесторами структуры и финансовых моделей ГЧП-проектов с условиями, понятными и приемлемыми для привлечения банковского финансирования, финансовых инструментов, приемлемых для потенциальных инвесторов, и схем распределения проектных рисков и доходности инвестиций.

Важность специальных компетенций, знаний и навыков в сфере ГЧП для эффективного функционирования данного института выявляет проблему *нехватки высококвалифицированных кадров* в органах власти, особенно в регионах.

В российских органах исполнительной власти в отношении ГЧП существует «барьер некомпетентности»³, который может быть преодолен совместными усилиями руководителей субъектов РФ, российских институтов развития, ведущих образовательных центров и национальных исследовательских университетов. Тематика государственно-частного партнерства должна включаться в программы и планы повышения

квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих, реализуемые с привлечением российских и зарубежных тренеров, специалистов и экспертов в области ГЧП.

Необходимы квалифицированные заказчики и администраторы проектов, компетентные сотрудники администрации, качественно проработанные и подготовленные проекты с четким определением ответственности и рисков, бюджета и доходности проектов.

Важную роль в преодолении «барьера некомпетентности» должны сыграть создаваемые региональные центры ГЧП, одной из функций которых является организация подготовки кадров для органов государственного и муниципального управления в сфере ГЧП. Результаты этих усилий могут эффективно способствовать реальному вовлечению частного сектора в реализацию масштабных программ социально-экономического развития.

Мировая практика накопила значительный опыт в развитии инновационной деятельности с использованием механизмов ГЧП. Нужно анализировать и адаптировать его, учиться на чужих ошибках, строить национальную систему использования механизмов ГЧП, а также формировать деловую этику инвестирования, идеологию и практику партнерства, организационную культуру проектов ГЧП для развития российской экономики. В связи с этим необходимы:

- изучение и применение передового опыта реализации проектов государственно-частного партнерства и существующей международной практики в данной области;

- реализация образовательных программ профессиональной подготовки управленческих кадров и высококвалифицированных специалистов в сфере работы с инструментами ГЧП;

- развитие и расширение инфраструктуры, способствующей активизации процессов государственно-частного партнерства, повышению информированности и обеспечению консультативной поддержки их реализации.

Предлагаемые меры помогут скоординировать усилия всех участников ГЧП и будут способствовать развитию российской экономики.

Примечания

¹ См.: Рубвальтер Д. А., Кольцов А. В., Наумов Е. А. Нормативно-правовое обеспечение государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах в России : проблемы и направления совершенствования / Центр исследований и статистики науки. М., 2008. С. 24.

² См.: Стратегия развития Внешэкономбанка на период 2011–2015 гг. URL: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/veb_strat15.pdf (дата обращения: 19.12.2011).

³ Барьеры развития механизма ГЧП в России. М., 2010. С. 21.