

УДК 330

БАРЬЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ СОЗДАНИИ СПОРТИВНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ДЖАЗОВСКАЯ ИРИНА НИКОЛАЕВНА

Кафедра «Экономика и финансы», Институт экономики и управления, ФГБОУ ВО Пензенский государственный университет, ул. Красная 40, 440026, Пенза, Российская Федерация E-mail: jazzirina@mail.ru

КРИКУШОВ ОЛЕГ АЛЕКСЕЕВИЧ

Магистрант кафедры «Экономика и финансы», Институт экономики и управления, ФГБОУ ВО Пензенский государственный университет, ул. Красная 40, 440026, Пенза, Российская Федерация, E-mail: izomera@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются тенденции и проблемы применения механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в процессе реализации инфраструктурных проектов в сфере физической культуры и спорта. Приведены аргументы отнесения указанных проектов к социально-преобразующим. Исследована динамика выделения субсидий из средств федерального бюджета на реализацию инфраструктурных проектов в спорте. Проанализирован вопрос по стимулированию притоков частных инвестиций в обозначенную сферу. Выполнен сравнительный анализ форм ГЧП в сфере спорта (ГЧП по 224-ФЗ, концессионные соглашения, аренда с инвестиционными обязательствами, инвестиционный договор). Выявлены тенденции развития мер государственной поддержки инфраструктурных проектов в области физической культуры и спорта, введенных как на федеральном, так и на региональном уровнях. Подробно рассмотрены налоговые льготы для инвесторов, увеличивающие инвестиционную привлекательность проектов ГЧП. Проанализированы барьеры в развитии механизма ГЧП в сфере физической культуры и спорта со стороны публичного и частного партнеров. Выделены группы рисков для муниципалитетов, участвующих в МЧП. Определены направления совершенствования механизма поддержки государственно-частного партнерства в инфраструктурных проектах в области физической культуры и спорта, сделан вывод о наличии потенциала в развитии данного сегмента инвестирования в Российской Федерации.

Ключевые слова

Сфера физической культуры и спорта; государственно-частное партнерство; социально-преобразующие инвестиции; льготы; инфраструктура.

Введение

В последнее десятилетие в Российской Федерации большое внимание в России уделяется задаче формирования механизма развития условий для спорта и популяризации здорового образа жизни среди населения страны. Под условиями развития спорта понимается повышение качества инфраструктуры спорта и как итог повышение конкурентоспособности России в сфере физической культуры. В 2019 году утверждена «Стратегия развития спортивной индустрии до 2035 г. и комплекса мер по формированию современной отрасли спортивной индустрии на 2019 - 2020 г.г.», предусматривающая модернизацию действующих и создание новых спортивных площадок.[1]

Инвестиции в отрасль физической культуры и спорта являются социально-преобразующими. Согласно [2], преобразующие инвестиции осуществляются «с целью создания комбинированных ценностей – инвестиционных стратегий, обеспечивающих финансовый результат и при этом осознанно улучшающих социальные и экологические условия». Создание спортивных инфраструктурных объектов может стимулировать появление обширного сегмента предпринимательской деятельности (создание и эксплуатация спортивного

оборудовании и инвентаря, предоставление услуг населению), что в свою очередь обеспечит занятость многих людей, а также создаст налоговые притоки в федеральные и муниципальные бюджеты, увеличение возможностей по решению социальных проблем в регионах. При этом населению открываются возможности более доступного спорта. Это ведет к популяризации спорта и, следовательно, к пропаганде здорового образа жизни.

Социально-ответственному инвестированию посвящены труды Якимцева, В.Н., В. Садкова, О.М. Крючкова и др; преобразующего инвестирования -С.Б. Чернышев, Д. Малган, Гнедаш, Е. В.; государственно- частное партнерство – К.А. Антонова, Е.А. Дынин, И.И Савченко, И.Е. Болехов и др., ГЧП в сфере спорта - Лаптев А.В., Завьялова Е.Б., Ткаченко М.В., Долматова Т.В., Гаркавенко В.А., Косогорцев В. И., Моисеева О. А. и др.

Целью данной статьи является исследование динамики и барьеров развития государственно-частного партнерства (ГЧП) при реализации инфраструктурных проектов в сфере физической культуры и спорта.

Основная часть

Проведенный анализ показал, что большая часть вложений в спортивную инфраструктуру спортивных объектов осуществляется и будет осуществляться в предстоящий бюджетный период из государственного бюджета. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 о консолидации направлений расходов, связанных с созданием и модернизацией объектов спортивной инфраструктуры, на ее создание и модернизацию как на региональном, так и на муниципальном уровне запланировано выделить бюджетные ассигнования в 2019 году в размере 6,8 млрд рублей, в 2020 году – 13,5 млрд рублей, в 2021 году - около 14,6 млрд рублей. В рамках федерального проекта рассматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации для обеспечения мероприятий программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации», на 2019 год планировалось выделить 7,4 млрд рублей, на 2020 планируется выделить 7,5 млрд. рублей. В общей сложности на финансовое развитие сферы физкультуры и спорта планируется потратить в 2019 году – 57,9 млрд рублей, в 2020 году 61,1 млрд рублей и в 2021 году 54,4 млрд рублей. [3]. Однако стоит отметить, что тенденция по объемам инвестируемых средств имеет нисходящий вид (рисунок 1).

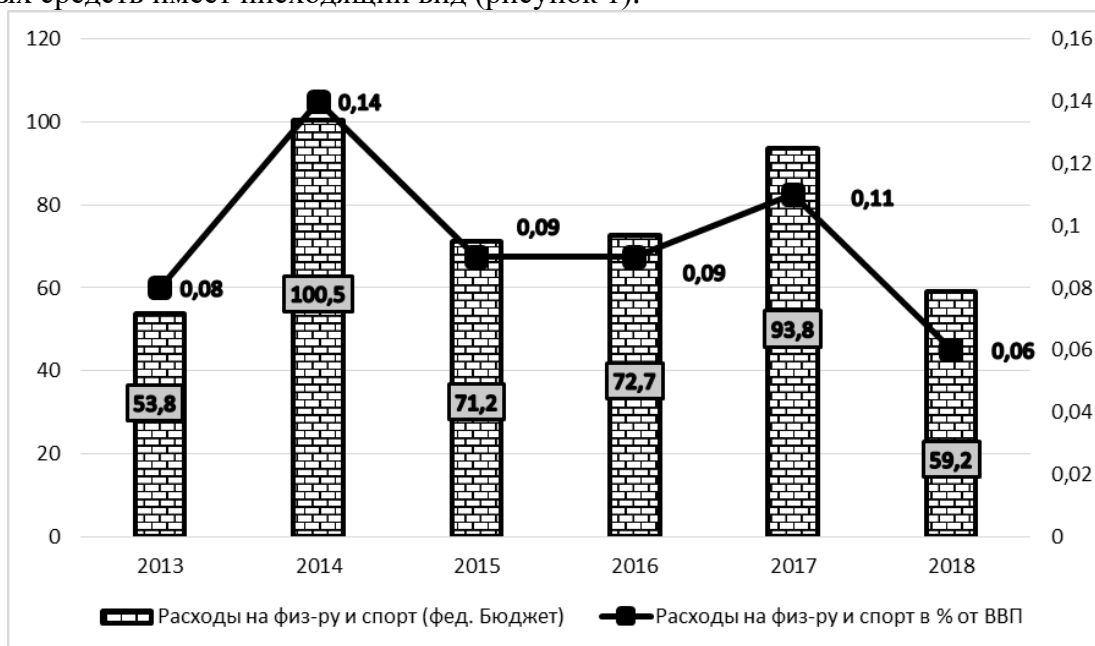


Рис. 1 – Динамика расходов на финансирование отрасли физической культуры и спорта, млрд руб. [данные Министерства финансов Российской Федерации]

Россия имеет более 92% спортивных объектов государственной на (федеральном, региональном, муниципальном) уровне собственности. Собственность муниципальных образова-

ний составляет 80 % всего объема спортивных сооружений. Для этого требуется большие расходы на их эксплуатацию и для их содержания. В муниципальных образованиях, из-за отсутствия средств на их содержание в текущем году, обычно сдерживают введение новых объектов в эксплуатацию, откладывая это на последующие годы. Результатом становится снижение обеспеченности среди населения спортивными объектами.

Одним из рекомендуемых инструментов для привлечения инвестиций используется государственно-частное партнерство (ГЧП). В правилах по предоставлению и распределению субсидий из уровня федерального бюджета, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование государственных программ субъектов Российской Федерации, нацеленных в развитии физической культуры и спорта (Приложение №6 Программы) [4]. Постановлением Правительства РФ от 05.05.2017 N 537 введен в пункт 2 подпункт з) создание объектов спорта в рамках государственно-частного (муниципально-частного) партнерства [5]. В связи с чем, с 2018 года из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации выделяются субсидии: - в 2018 году – 150 млн.руб.; - в 2019 году – 300 млн.руб.; - в 2020 году – 300 млн.руб.

Чтобы получить субсидии из федерального бюджета, субъект Российской Федерации должен представить заявку на софинансирование с приложением копии соглашения о ГЧП (МЧП) или концессионного соглашения, заключенный в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленном порядке, с прописанными обязательствами публичного партнера или концедента с возможностью принятия на себя части расходов на строительство и (или) реконструкцию объектов концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, или копию решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления) о заключении концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве, а также выписку из финансовой модели проекта, содержащей норму доходности по проекту в целом не более 12 процентов и дисконтированный срок окупаемости проекта не менее 8 лет.

Согласно данным Национального центра ГЧП на декабрь 2019 г., по направлению «Социальная сфера (раздел физическая культура и спорт)» зарегистрировано 116 проектов [6] из них наивысшие показатели имеют концессионные соглашения – 49 ед. и договора аренды с инвестиционными обязательствами – 28 ед. (рисунок 2).

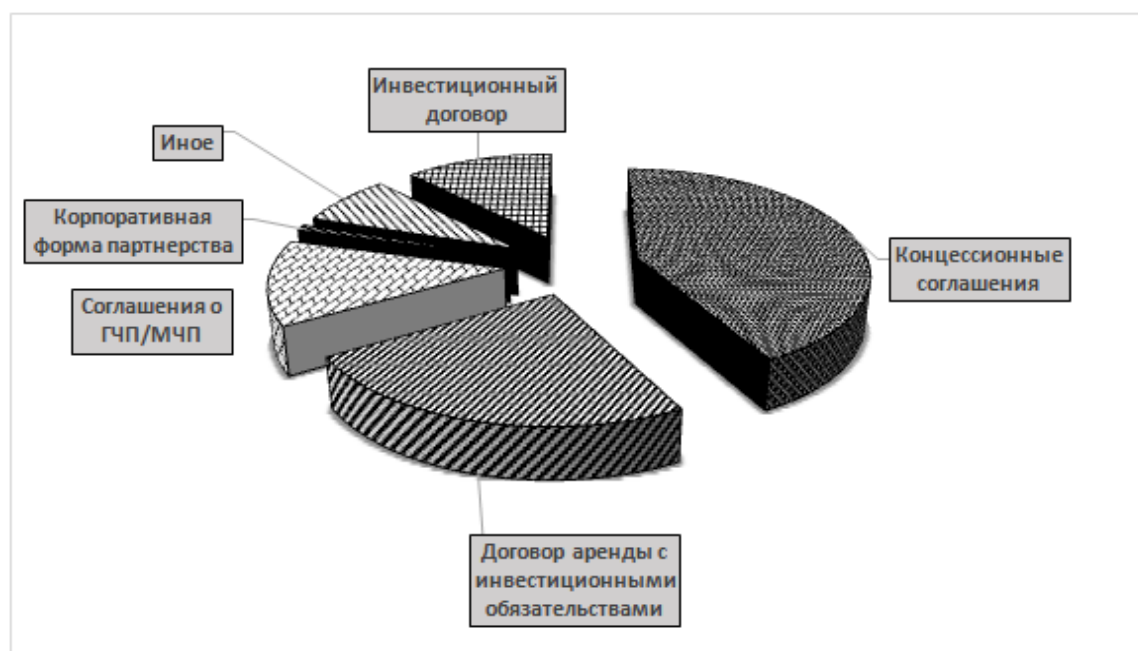


Рис. 2 – Соотношение количества применяемых форм реализации проектов. [данные Национального центра ГЧП]

Отрасль физической культуры и спорта занимает второе место по количеству проектов ГЧП среди всех отраслей социальной сферы.

Зарегистрированные данные о реализуемых проектах в спорте свидетельствуют о том, что самой распространенной моделью взаимодействия частного партнера и государства является концессионное соглашение, регламентируемое Федеральным законом № 115. Проведем сравнительный анализ форм взаимодействия частного партнера и государства (таблица 1).

Применение механизма ГЧП наталкивается на ряд барьеров, затрудняющих его использование на региональном и муниципальном уровне. Первый из них заложен в самом законодательном разделении и неравномерном регулировании ГЧП и концессий. Исходя из теоретических положений, концессии – это разновидность ГЧП. Однако для госслужащих ГЧП и концессии – это различающиеся вещи, так как регулируются они разными законами [7,8]. К тому же федеральный закон о ГЧП был принят в 2015 году, тогда как федеральный закон о концессионных соглашениях принят за 10 лет до этого. Это порождает возникновение неурегулированных ситуаций на практике, правовое толкование которых может зависеть от субъективного мнения.

Вторым барьером является недостаточная компетенция госслужащих в достаточно сложных с правовой точки зрения вопросах, связанных с нюансами договорной деятельности в сфере ГЧП. Например, механизм концессии подразумевает обязательную концессионную плату по соглашению и право сторон установить плату концедента. На практике возможны (и реальны) случаи, когда концессионная плата представлена лишь номинально (мизерная величина), а плата концедента соразмерно (или в отдельных случаях выше) объёму инвестиций, необходимых для вложения в проект. Это происходит тогда, когда власть не в силах самостоятельно и в разумные сроки направить финансовые средства на создание объекта на основании договоров подряда. При этом, в интересы такого номинального концессионера не входит эксплуатация будущего объекта, т. к. свою коммерческую выгоду он получает напрямую посредством платы концедента.

Все проекты оцениваются инвесторами с позиции рискованности, кроме того в оценку данных параметров закладывают и влияние законодательной базы. Периодичная доработка законов сравнима с изменением «правил игры», что негативно сказывается на привлекательность со стороны инвесторов.

Основными рисками для муниципалитетов являются:

1) Потребность в дополнительном финансировании (если это прописано в соглашении) со стороны муниципалитета, при ошибочном экономическом обосновании проекта или при изменении рыночной конъюнктуры, задержание реализации проекта с возможным полным отказом от его реализации.

2) Нарушение сроков реализации проектов со стороны исполнителя.

3) Увеличение собственных издержек при ошибках в экономическом обосновании проекта, при изменении рыночной конъюнктуры или регулирования.

4) Снижение качества муниципальных услуг в результате недобросовестности или низкой подготовленности партнера.

5) При ошибочном экономическом обосновании проекта или изменения рыночной конъюнктуры результатом становится повышение стоимости муниципальных услуг.

6) При провале или недостижении целей проекта потеря репутации.

К рискам со стороны частного партнера относятся:

— отсутствие методики прогнозирования уровня будущих денежных потоков, что препятствует частному инвестору определить окупаемость вложенных средств и норм доходности.

— отсутствие общих стандартов по строительству объектов, входящих в состав спортивной инфраструктуры, это отражается на расхождении в стоимости строительства одного квадратного метра в зависимости от региона;

Таблица 1 – Сравнительный анализ форм взаимодействия частного партнера и государства.

Параметр	Соглашения о ГЧП	Договор аренды с инвестиционными обязательствами	Концессионные соглашения	Инвестиционный договор
Правовое регулирование	Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Приказ ФАС России от 10.02.2010 г. № 67, Отраслевое законодательство	Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений"
Объект соглашения	Объекты, определенные в Законе о ГЧП, которые могут находиться в частной собственности	Любые объекты	Объекты, определенные в Законе о концессионных соглашениях	Запрещаются капитальные вложения в объекты, создание и использование которых не соответствуют законодательству Российской Федерации
Право собственности на объект	Частная собственность (собственность частного партнера) / государственная собственность, при преимущественно бюджетном финансировании	Государственная, (муниципальная) собственность	Государственная, (муниципальная) собственность концедента	Государственная, (муниципальная) собственность, возможно распределения долей, предусмотренных договором
Предоставление земельных участков и объектов	Объект передается на правах владения и пользования, после ввода в эксплуатацию возникает право собственности частного партнера на объект. Земельные участки передаются по договору аренды (субаренды) (дополнительных торгов не требуется)	Объект, земельный участок передаются на правах аренды	Объект передается на правах владения и пользования концессионеру. Земельные участки передаются по договору аренды (субаренды) (дополнительных торгов не требуется)	Объект может передаваться на правах владения и пользования. Аренда земельного участка передается на правах договоров
Возврат инвестиций частного партнера	Доход от эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта выплаты публичного партнера	Доход от эксплуатации объекта	Плата концедента из бюджета доход от сбора платы с пользователей доход от сбора платы с пользователей и гарантия минимального дохода из бюджета	Установление льготных налоговых ставок Доход от эксплуатации объекта
Бюджетное финансирование	Частичное финансирование создания объекта Полное или частичное финансирование эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта, субсидии	Отсутствует	Капитальный грант Плата концедента, включающая Инвестиционную составляющую Субсидии на плату концедента	Финансирование капитальных вложений осуществляется инвесторами за счет собственных и (или) привлеченных средств

— затруднение в оценке со стороны частного инвестора соотношения риск- доходность из-за отсутствия типовых объектов;

— отсутствие доверия со стороны частного инвестора к новому инструменту и высокие банковские риски проекта ГЧП, построенного на условиях проектного финансирования.

Немаловажную роль в оценке привлекательности и проекта, и метода реализации проекта играет и налогообложение. В области физической культуры и спорта налогообложение осуществляется в общем порядке, исключением может представление льгот в области налога на добавленную стоимость, налога на имущество и в отношении налога на прибыль. Объекты, находящиеся на муниципальном уровне, могут получить льготы по земельному налогу [7].

Согласно абзацу 6 подпункту 14.1 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса РФ не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения), услуги, предоставляемые населению в рамках физкультурных, физкультурно-оздоровительных, спортивных мероприятий проводимы на территории объекта, индивидуально под руководством тренера, освобождаются от налога на добавленную стоимость.

В отношении налога на прибыль организаций, относящихся к сфере физической культуры и спорта отдельно прописанных статей, нет. Но в соответствии с абзацем 4 части 1 статьи 284 Налогового кодекса РФ ставка налога составляет 18%, субъекты РФ могут понизить ставку, однако она не может быть ниже 13,5 %.

Имущественный налог не относится к федеральному уровню и согласно НК РФ субъекты могут представлять льготы, вплоть до полного освобождения от него.

Принимая во внимание все преимущества применения ГЧП в сфере физической культуры и спорта для частного инвестора, можно определить данное направление инвестирования как привлекательное, потенциал которого не исчерпан [9]. Показатель количества спортивных сооружений на 100 тыс. человек, являющийся одним из показателей оценки эффективной деятельности органов местной власти в области спорта, демонстрирует устойчивый рост (рисунок 3).

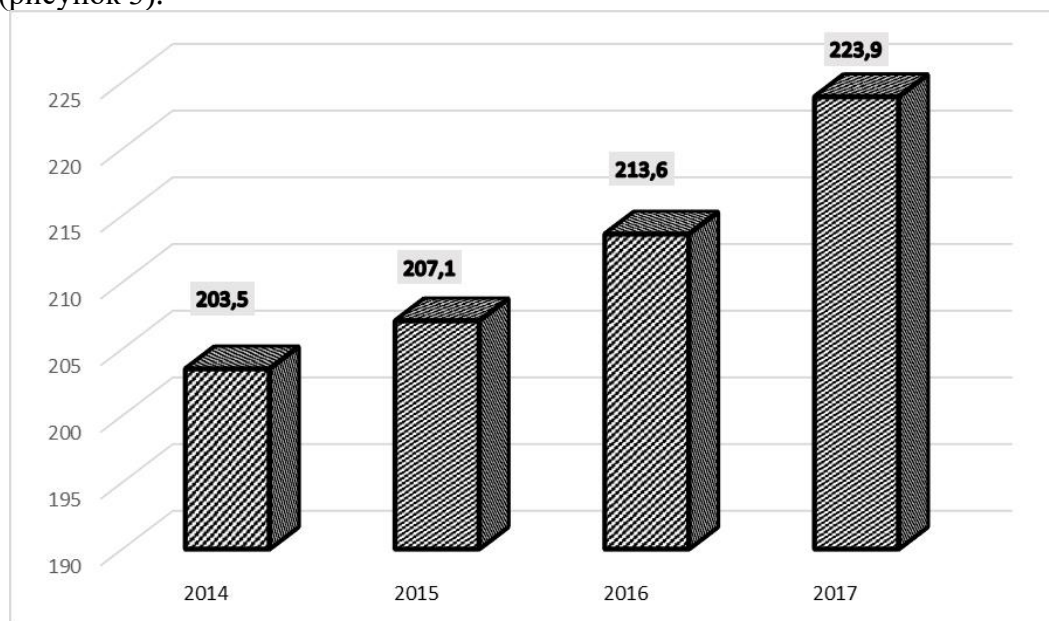


Рис.3 - Количество спортивных сооружений на 100 тыс. человек населения (единиц) (составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики – [10])

Поскольку на рынке сформирован платежеспособный спрос, а уровень обеспеченности спортивными объектами – 50%, можно сказать о существовании потребностей в создании объектов в сфере физической культуры и спорта средних размеров, при этом создание данных объектов позволит частным инвесторам иметь стабильные доходы. В мировой практике, сфера спортивной инфраструктуры характеризуется высоким уровнем рентабельности (до

34%), сроком окупаемости до 10 лет, что говорит об инвестиционной привлекательности проектов.

Косвенным подтверждением актуальности рассматриваемого направления инвестиционной деятельности является появление в 2019 году Национальной независимой премии в области спортивного бизнеса и эффективного управления спортивными объектами, направленная на признание и поощрение бизнес-достижений на спортивном и смежных рынках, повышение привлекательности и прозрачности российского рынка спортивного бизнеса. Одной из номинаций BISPO AWARDS 2019 стала «Лучший спортивный проект в рамках взаимодействия государства и бизнеса».

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о низкой доле проектов, реализуемых в сфере физической культуры и спорта, по отношению к другим направлениям развития экономики при высокой социальной значимости этих проектов и амбициозности целей по развитию спортивной индустрии, изложенных в государственных стратегических документах. Мультипликативные эффекты от инвестирования в спортивную инфраструктуру проявляются в динамике развития МСП, импортозамещения в производстве спортивного оборудования и инвентаря, занятости населения

Приняв во внимание то, что на сегодняшний день наблюдается снижение объемов бюджетных средств на строительство и содержание инфраструктуры в области спорта, использование механизма ГЧП позволит увеличить обеспеченность населения спортивными объектами; снизит бюджетные затраты на создание, эксплуатацию и обслуживание объектов; увеличит объем оказания физкультурно-спортивных услуг. Сотрудничество государства и частных лиц позволит решать стоящие задачи перед правительством и способствовать бизнесу в поиске новых сфер капиталовложений.

Список литературы

- [1] Распоряжение Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 1188-р Об утверждении Стратегии развития спортивной индустрии до 2035 г. и комплекса мер по формированию современной отрасли спортивной индустрии на 2019 - 2020 г.г.
- [2]. Багг-Левин Э., Эмерсон Дж. Социально-преобразующие инвестиции. Как мы меняем мир и зарабатываем деньги: пер. с англ.- М.: Политическая энциклопедия, 2017.-271 с.
- [3]. Министерство финансов Российской Федерации. Бюджет для граждан к Федеральному закону о федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов – [Электронный ресурс] – https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/BDG_2019_all.pdf
- [4]. Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 N 999 (ред. от 07.10.2019) "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" - [Электронный ресурс] - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169507/b275b45bf208921f7d3594d363ce89ae0aa51e68/
- [5]. Постановление Правительства РФ от 05.05.2017 N 537 (ред. от 18.06.2019) "О внесении изменений в федеральную целевую программу "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 - 2020 годы"
- [6]. «Росинфра»: платформа поддержки инфраструктурных проектов - [Электронный ресурс] - <https://rosinfra.ru/>
- [7]. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 03.08.2018 № 312-ФЗ)
- [8]. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г. № 261-ФЗ)
- [9]. Методические материалы для органов власти субъектов российской федерации о реализации проектов на основе государственно-частного партнерства по развитию спортивной инфраструктуры/ Министерство спорта Российской Федерации – [Электронный ресурс] – https://www.minsport.gov.ru/2017/doc/A5_Sport_2_2017_e_.pdf
- [10]. Федеральная служба государственной статистики – [Электронный ресурс] – <https://www.fedstat.ru/indicator/43975>

BARRIERS TO PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN CREATING SPORTS INFRASTRUCTURE

Irena N. Dzhazovskaya

Department of Economics and Finance, Institute of Economics in Management, Penza State University, Penza, Russian Federation

E-mail: jazzirina@mail.ru

Oleg A. Krikushov

Master student, Department of Economics and Finance, Department of Economics and Finance, Institute of Economics in Management, Penza State University Penza, Russian Federation

E-mail: izomera@mail.ru

Abstract

This paper analyzes the trends and problems of applying of public-private partnership (PPP) mechanism in the sphere of physical education and sports infrastructure projects. Arguments are given for classifying these projects as socially oriented impact investing. The dynamics of the subsidies from the federal budget to sports infrastructure projects is studied. The issue of stimulating the inflow of private investment in the designated area is analyzed. A comparative analysis of PPP forms in the field of sports has been carried out (PPP in accordance with 224 federal law, concession agreements, lease with investment obligations, investment agreement). Trends in the development of measures of state support for infrastructure projects in the field of physical education and sports, introduced at both the federal and regional levels, have been identified. Tax privileges for investors are considered in more detail, which increase the investment attractiveness of PPP projects. The barriers in the development of the PPP mechanism in the field of physical culture and sports by public and private partners are analyzed. Risk groups for municipalities participating in MPP are identified. The directions of improving the mechanism of public-private partnerships in the field of physical education and sports are identified, the conclusion is made that there is a potential of development of this investment segment of in the Russian Federation.

Key words

The sphere of physical education and sports; public private partnership; impact investments; privileges; social infrastructure.

References

- [1]. Decree of the Government of the Russian Federation of June 3, 2019 No. 1188-r On approval of the Strategy for the development of the sports industry until 2035 and a set of measures to form a modern industry in the sports industry for 2019-2020.
- [2]. Bug-Levin E., Emerson J. Socially transforming investments. How do we change the world and make money: Per. from English. - M.: Political Encyclopedia, 2017. - 271 p.
- [3]. Ministry of Finance of the Russian Federation. The budget for citizens to the Federal Law on the Federal Budget for 2019 and for the planning period 2020 and 2021 - [Electronic resource] - https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/BDG_2019_all.pdf
- [4]. Decree of the Government of the Russian Federation of September 30, 2014 No. 999 (as amended on October 7, 2019) "On the Formation, Provision and Distribution of Subsidies from the Federal Budget to the Budgets of the Subjects of the Russian Federation" - [Electronic resource] - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169507/b275b45bf208921f7d3594d363ce89ae0aa51e68/
- [5]. Decree of the Government of the Russian Federation of 05.05.2017 N 537 (as amended on 06/18/2019) "On Amending the Federal Target Program" Development of Physical Culture and Sports in the Russian Federation for 2016 - 2020 "
- [6]. Rosinfra: a platform for supporting infrastructure projects - [Electronic resource] - <https://rosinfra.ru/>
- [7]. Methodological materials for the authorities of the constituent entities of the Russian Federation on the implementation of projects based on public-private partnerships for the development of sports infrastructure / Ministry of Sports of the Russian Federation - [Electronic resource] - https://www.minsport.gov.ru/2017/doc/A5_Sport_2_2017_e_.pdf
- [8]. The Federal State Statistics Service - [Electronic resource] - <https://www.fedstat.ru/indicator/43975>

[9]. Federal Law "On Concession Agreements" dated July 21, 2005 No. 115-ФЗ (as amended on August 3, 2018 No. 312-ФЗ)

[10]. Federal Law "On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation" dated July 3, 2015 No. 224-ФЗ (as amended on July 29, 2018 No. 261-FZ)