

# Механизмы финансового участия государства/муниципалитета в проектах ГЧП

Москва, 22 апреля 2009 г.

**Формы финансового участия  
государства/муниципалитета в ГЧП  
зависят от сферы, в которой такое  
партнерство реализуется**

## В каких сферах участие государства (муниципалитета) в ГЧП может быть оправданным?

1. В сфере государственных (муниципальных) полномочий, по которым государство (муниципалитет) несет расходные обязательства
2. В сферах, где государство (муниципалитет) несет ответственность за организацию функционирования объектов инфраструктуры (и зачастую является их собственником), но не несет расходных обязательств (коммунальная, транспортная инфраструктура и т.п.): (а) находящихся (б) не находящихся в государственной/муниципальной собственности
3. В сферах, которые не относятся непосредственно к ведению публичных органов власти, но которые являются приоритетными с точки зрения социально-экономического развития страны

**Эти сферы в различных государствах могут отличаться**

# ГЧП в сфере государственных (муниципальных) полномочий, по которым государство (муниципалитет) несет расходные обязательства

## Форма участия государства/муниципалитета в партнерстве:

1. Размещение заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в негосударственном секторе
2. Привлечение государством (муниципалитетом) финансовых средств на возвратной основе из небанковского сектора для инвестиций в объекты государственной/муниципальной собственности (квази-заимствования), в том числе на основе концессионных соглашений
3. Сочетание (1) и (2)

## Механизм финансового участия государства/муниципалитета в партнерстве:

Выделение ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, в том числе в целях:

по п. (1) оказания государственных (муниципальных) услуг

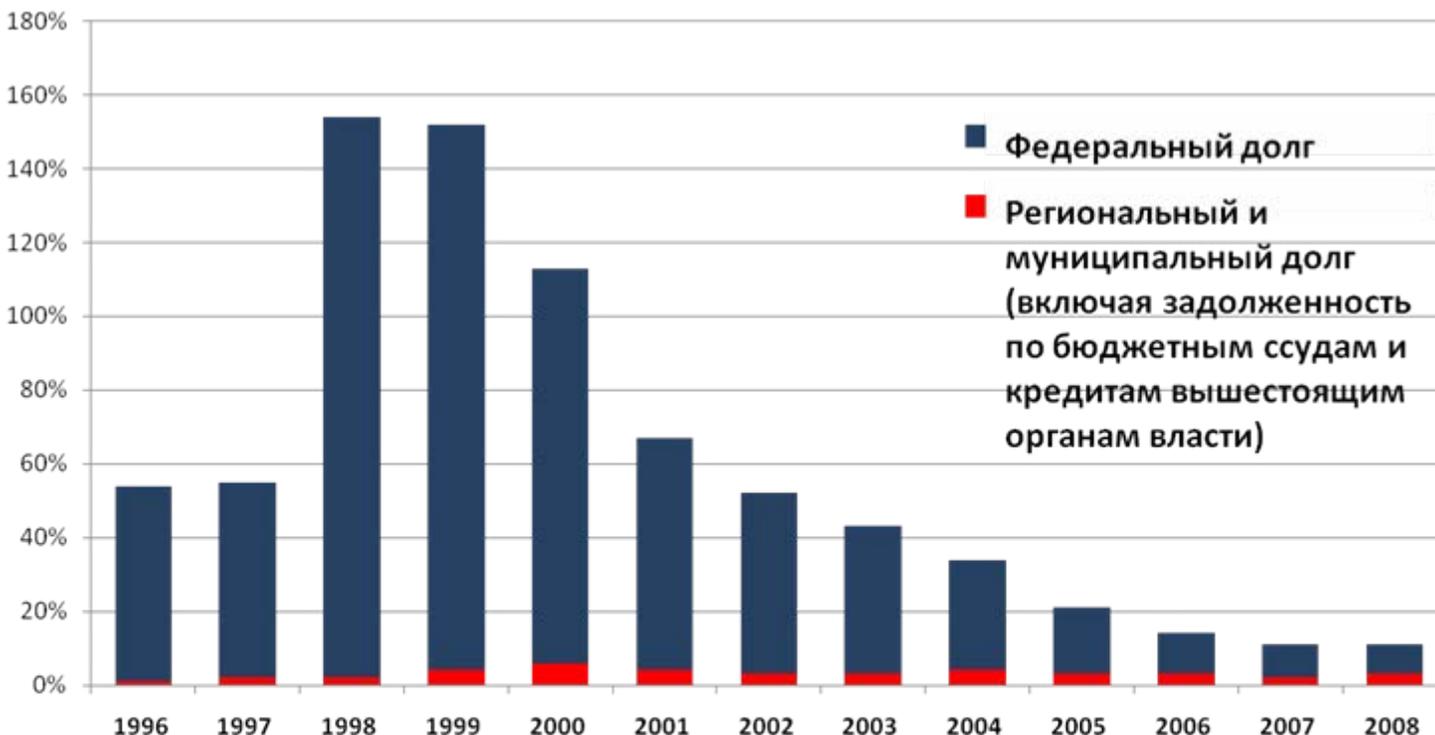
по п. (2) осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий)

По (2): передача в концессию (с возникновением расходных обязательств)

## Капитальные вложения разумно финансировать из заемных источников, т.к.:

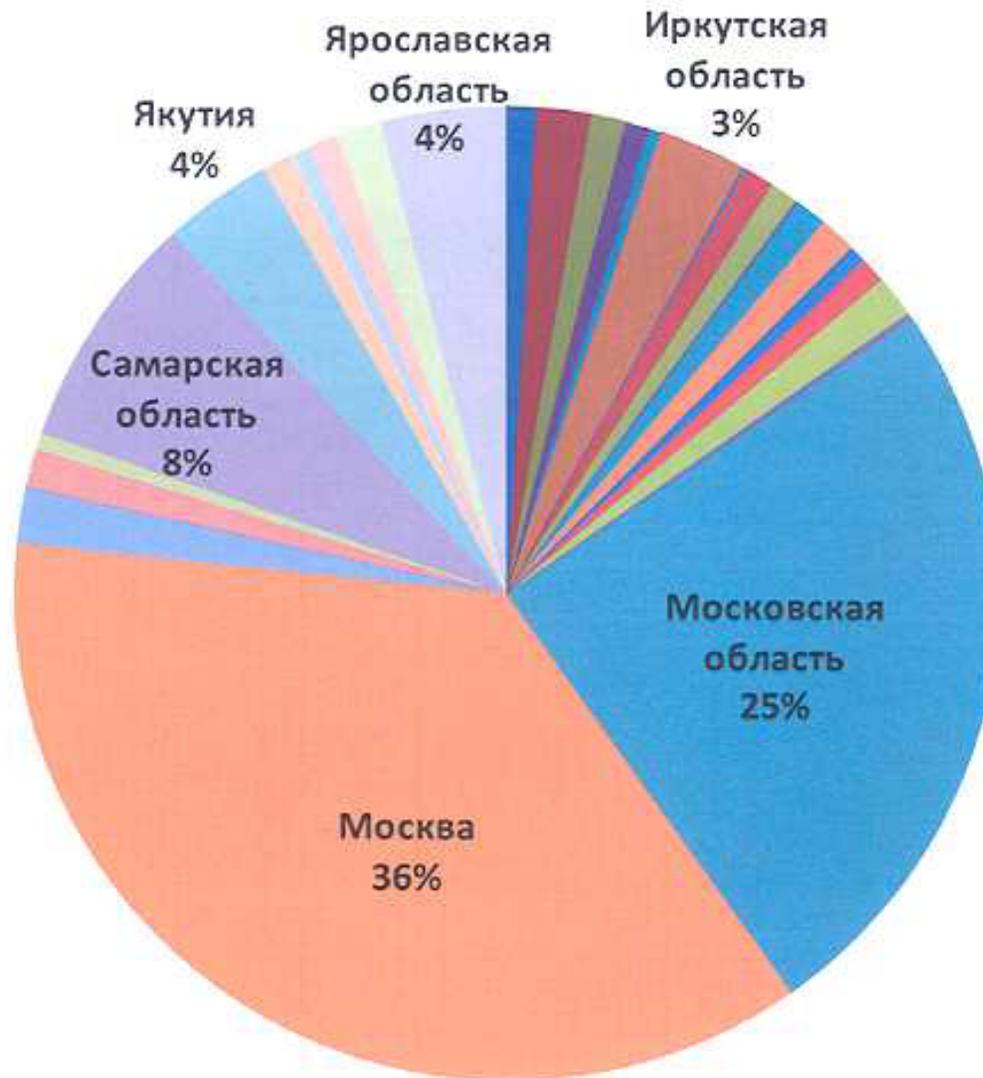
- Привлечение заемных средств для капитального строительства в условиях экономического спада становится необходимостью
- Осуществление государственных/муниципальных инвестиций за счет заемных средств перекладывает бремя расходов по формированию общественной инфраструктуры на будущие поколения налогоплательщиков, которые будут ею пользоваться
- Любое привлечение заемных средств публичными органами власти из негосударственного сектора можно считать государственно- (муниципально-) частным партнерством

# Динамика привлечения заемных средств из негосударственных источников



**В период экономического роста государственные и муниципальные инвестиции осуществлялись в основном из текущих доходов. Возможности по привлечению заемных источников использовались на 30%**

# Концентрация размещенных региональных и муниципальных облигаций в незначительном числе субъектов РФ (2008 г.)



## В приоритетных для ЦГЧП ВЭБ сферах

- программы повышения энерго-эффективности
- экологические программы
- программы содействия комплексному городскому развитию  
ни федерация, ни субъекты РФ, ни местное  
самоуправление не несут текущих расходных  
обязательств, но могут нести расходные обязательства  
**капитального характера**  
**(кроме уличного освещения)**

# Федеральный закон № 184-ФЗ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ

## Статья 26.3.

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно **за счет средств бюджета** субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

- **утверждения и реализации региональных программ** в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, **организации проведения энергетического обследования** жилых домов, многоквартирных домов, помещения в которых составляют жилищный фонд субъектов Российской Федерации, **организации и проведения иных мероприятий**, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;
- **осуществления регионального государственного контроля** за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов.

**(поправки от 23.11.2009)**

# Федеральный закон № 131-ФЗ

## Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ

### Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

- утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

### Статья 14 и 16. (Вопросы местного значения поселения и вопросы местного значения городского округа)

- организация в границах поселения (городского округа) электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

### Статья 15. Вопросы местного значения муниципального района

- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;

### Статья 50. Муниципальное имущество

- 2. В собственности поселений и городских округов могут находиться:
- имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

## **ГЧП в сферах, где государство (муниципалитет) несет ответственность за организацию функционирования объектов социально значимой инфраструктуры, находящихся в их собственности**

### **Форма участия государства/муниципалитета в партнерстве:**

1. Делегирование государственной/муниципальной функции по владению и пользованию государственным/муниципальным имуществом
2. Снижение стоимости кредитных ресурсов (повышения рейтинга заемщика) для компаний, инвестирующих в данную инфраструктуру
3. Обеспечение рентабельности компаний
4. Снижение издержек производства компаний

### **Механизм финансового участия государства/муниципалитета в партнерстве:**

- (1) Передача в концессию (финансовых обязательств не возникает)
- (2) Предоставление государственных/муниципальных гарантий
- (2) Предоставление субсидий юридическим лицам ... - производителям товаров, работ, услуг
- (3) Установление, гарантирование тарифов
- (4) Предоставление налоговых льгот

**ГЧП в сферах, где государство (муниципалитет) несет ответственность за организацию функционирования объектов социально значимой инфраструктуры, не находящихся в их собственности, и в сфере поддержки социально-экономического развития территории**

### **Форма участия государства/муниципалитета в партнерстве:**

1. Пополнение капитала компаний
2. Снижение стоимости кредитных ресурсов для компаний
3. Обеспечение рентабельности компаний
4. Снижение издержек производства компаний

### **Механизм финансового участия государства/муниципалитета в партнерстве:**

- (1) Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями (влечет возникновение права собственности на эквивалентную часть уставных капиталов)
- (2) Предоставление государственных/муниципальных гарантий
- (3) Установление, гарантирование тарифов
- (4) Предоставление налоговых льгот

# Ограничения, налагаемые Бюджетным кодексом на временные границы финансовых обязательств государства/муниципалитета в проектах ГЧП

## Статья 72. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд

2. Государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются **в пределах лимитов бюджетных обязательств**, кроме случаев, установленных пунктом 3 настоящей статьи.
3. В случае, если предметами государственного (муниципального) контракта является ... выполнение работ, оказание услуг, **длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств**, такие государственные (муниципальные) контракты могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами.

## (Продолжение)

### **Статья 110.2. Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъектов Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации**

3. Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации является **приложением к соответствующему закону (решению) о бюджете.**

## Статья 79 БК

- **Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций** в объекты капитального строительства государственной/муниципальной собственности предусматриваются **в соответствии с долгосрочными целевыми программами**, а также нормативными правовыми актами либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов **(в зависимости от размера)**.
- Осуществление бюджетных инвестиций в объекты собственности **другого уровня власти не допускается**.
- Нормативными правовыми актами может предусматриваться **предоставление субсидий** нижестоящим бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства государственной/муниципальной собственности

# Статья 179 БК

## Долгосрочные целевые программы

- Долгосрочные целевые программы, реализуемые за счет средств бюджета, **утверждаются высшим исполнительным органом власти**
- По результатам оценки эффективности ДЦП высшим исполнительным органом власти не позднее чем за один месяц до дня внесения проекта закона (решения) о бюджете **может быть принято решение о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований** на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.
- В случае принятия данного решения и при наличии заключенных во исполнение соответствующих программ государственных (муниципальных) контрактов в бюджете **предусматриваются бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств, вытекающих из указанных контрактов**, по которым сторонами не достигнуто соглашение об их прекращении.

# Бюджет формируется на основании расходных обязательств

- **Расходные обязательства** - обусловленные **законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением** обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета
- **Бюджетные обязательства** - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году
- **Реестр расходных обязательств** - используемый при составлении проекта бюджета **свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств**

**Возможности межбюджетных отношений по  
обеспечению выполнения обязательств  
органами государственной власти и местного  
самоуправления при реализации программ  
типовых проектов ГЧП.**

## Содержание межбюджетных отношений

- Распределение налоговых доходов между уровнями власти
- Распределение расходов между уровнями власти
- Межбюджетные трансферты

# Распределение налоговых доходов между уровнями власти

- Закреплено в Налоговом кодексе и Бюджетном кодексе
- Субъект РФ вправе дополнительно закреплять за **всеми** муниципальными образованиями, расположенными на его территории, **единые нормативы** от налогов, закрепленных за уровнем субъектов РФ (на долгосрочной основе)



**Влияет на повышение кредитного рейтинга одновременно всех муниципалитетов.**

**Влияет на рост доходов недотационных (богатых) муниципалитетов**

**Не влияет на рост доходов дотационных (бедных) муниципалитетов**

## Распределение расходов между уровнями власти

- Закреплено в 184-ФЗ и 131-ФЗ
- Вышестоящие уровни власти могут в соответствии с законом передавать свои полномочия нижестоящим уровням вместе с целевыми межбюджетными трансфертами (субвенциями), адекватными для реализации этого полномочия.
- Муниципальные образования разных уровней могут в соответствии с решениями своих представительных органов власти передавать друг другу свои полномочия вместе с целевыми межбюджетными трансфертами (субвенциями), адекватными для реализации этого полномочия.



**Ни на что не влияет**

# Виды межбюджетных трансфертов

- Дотации на выравнивание (нецелевые)
  - Распределяются на формализованной основе, но параметры меняются от года к году (непрогнозируемы) →

Несколько повышают обеспечение выполнения обязательств дотационными муниципалитетами
- Дотации на сбалансированность (нецелевые)
  - Распределяются на неформализованной основе (непрогнозируемы) →

Несколько повышают обеспечение выполнения обязательств отдельным муниципалитетами в текущем году
- Субсидии на софинансирование реализации полномочий нижестоящего уровня власти (целевые)
  - В основном распределяются на формализованной основе, но параметры меняются от года к году (непрогнозируемы) →

Могут повысить обеспечение выполнения обязательств муниципалитетами
- Субвенции на переданные полномочия (целевые)
  - Размер устанавливается на основе закона о передаче полномочий (прогнозируемы) →

Не влияют на обеспечение выполнения обязательств муниципалитетами

# Федеральный закон № 161-ФЗ

## О государственных и муниципальных унитарных предприятиях

- **Унитарным предприятием** признается коммерческая организация, **не наделенная правом собственности** на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.
- Имущество унитарного предприятия принадлежит ему **на праве хозяйственного ведения**, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.
- Унитарное предприятие **может от своего имени приобретать и осуществлять** имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.
- Унитарное предприятие **несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.**
- Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование **не несут ответственность** по обязательствам государственного или муниципального предприятия,

# Гражданский кодекс РФ

- **Бюджетное учреждение** отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств **субсидиарную ответственность** по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.
- **Автономное учреждение** отвечает по своим обязательствам **всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств.** Собственник имущества автономного учреждения **не несет ответственность** по обязательствам автономного учреждения.

# Реформа бюджетных учреждений

# Общая схема реорганизации государственных (муниципальных) учреждений

бюджетные учреждения –  
получатели бюджетных средств

автономные учреждения –  
получатели субсидий

**участники  
бюджетного процесса**

**не являются участниками  
бюджетного процесса**



казенные  
учреждения

≠

бюджетные  
учреждения

≈

автономные  
учреждения

**участники  
бюджетного процесса**

**не являются участниками  
бюджетного процесса**

# Финансирование, закупки, кредиты, отчетность

Критерии сравнения	Казенное учреждение	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Автономное учреждение
<b>Финансовое обеспечение</b>	На основе бюджетной сметы.	<p><u>Субсидии:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- в соответствии с заданием учредителя,</li> <li>- на содержание имущества;</li> <li>- на иные цели.</li> </ul> <p><u>Средства из бюджета:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- на исполнение публичных денежных обязательств перед физическими лицами;</li> <li>- на осуществление мероприятий в соответствии с нормативными правовыми актами.</li> </ul>	В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя и на содержание имущества.
<b>Приносящая доход деятельность</b>	Полученные доходы зачисляются в бюджет.	Доходы поступают в самостоятельное распоряжение.	Доходы поступают в самостоятельное распоряжение.
<b>Открытие счетов</b>	Только в органах Федерального казначейства (финансовых органах).	Только в органах Федерального казначейства (финансовых органах).	Счета в кредитных организациях.
<b>Распространение действия Федерального закона № 94-ФЗ</b>	Распространяется в полном объеме.	Распространяется в полном объеме.	Не распространяется.
<b>Учет</b>	Бюджетный план счетов.	План счетов с ведением аналитического учета по укрупненным кодам КОСГУ, а в части средств бюджета – по бюджетному плану счетов.	Коммерческий план счетов.
<b>Отчетность</b>	Государственные (муниципальные) учреждения обязаны обеспечивать публичность и открытость отчетов о своей деятельности (единый сайт в сети Интернет).		

# Сравнительный анализ налоговой нагрузки

Налог	Казенное учреждение	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Автономное учреждение
<b>НДС от платных услуг</b>	<b>Уплачивают</b> (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ)	<b>Уплачивают</b> (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ)	<b>Уплачивают</b> (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ)
<b>НДС от аренды</b>	<b>Не уплачивают</b> (платит арендатор – налоговый агент)	<b>Уплачивают</b>	<b>Уплачивают</b>
<b>Налог на прибыль</b>	<b>Не уплачивают</b> (налогооблагаемая база отсутствует)	<b>Уплачивают</b> (субсидия в налогооблагаемую базу не включается)	<b>Уплачивают</b> (субсидия в налогооблагаемую базу не включается)
<b>Госпошлина за наименование «Россия»</b>	<b>Не уплачивают</b>	<b>Уплачивают</b> (при регистрации учредительных документов)	<b>Уплачивают</b> (при регистрации учредительных документов)
<b>Упрощенная система налогообложения</b>	<b>Не вправе применять</b>	<b>Не вправе применять</b>	<b>Не вправе применять</b>
<b>Налог на имущество, земельный налог</b>	<b>Уплачивают,</b> (за счет доведенных им на эти цели ЛБО)	<b>Уплачивают</b> (расходы на уплату налога на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество включены в сумму субсидии)	<b>Уплачивают</b> (расходы на уплату налога на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество включены в сумму субсидии)

**Спасибо за внимание!**

## **Центр фискальной политики**

*125009 Москва, Тверская ул. д. 20/1*

*тел. (495) 740-40-51*

*факс (495) 740-40-52*

[www.fpcenter.ru](http://www.fpcenter.ru)

[fpcenter@fpcenter.org](mailto:fpcenter@fpcenter.org)