

I.L. Rusakov

GUIDELINES FOR USING PUBLIC PROPERTY TO BOOST INNOVATION ACTIVITY

Илья Русаков – head of the department of Introduction of Quality Management System at Smolensk National Research University “MEI”, Smolensk; e-mail: tatjank@yandex.ru.

Currently increasing the efficiency of using public property in innovation activity involving public sector and entrepreneurs is one of the most important problems being solved in the framework of state innovation policy. We believe that two main forms of using public property, namely lease and state-private partnership, are the most rational from the economic point of view. We consider specific characteristics of using public and municipal property in economic relations including the legal point of view. We specify ways to use public property to boost innovation activity that are meant to increase the efficiency of managing public and municipal property, which may considerably influence budgeting and developing the economy of state and municipal enterprises and institutions.

Keywords: public property; innovation activity; state-private partnership; lease relations; law of landlord and tenant.

И.Л. Русаков

НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ДЛЯ АКТИВИЗАЦИИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Илья Львович Русаков – начальник отдела внедрения системы менеджмента качества ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «МЭИ» в г. Смоленске, г. Смоленск; e-mail: tatjank@yandex.ru.

В настоящее время одной из важнейших задач, решаемых в рамках государственной инновационной политики, является повышение эффективности использования объектов государственной собственности в инновационной деятельности с привлечением организаций государственного и предпринимательского сектора. На взгляд автора, наиболее рациональными с экономической точки зрения являются две основные формы использования государственной собственности – аренда и государственно-частное партнерство. В статье рассмотрены особенности использования государственной и муниципальной собственности в хозяйственных отношениях в соответствии с указанными формами, в том числе с правовой точки зрения. Определены направления использования государственной собственности для активизации инновационной деятельности, реализация которых позволит повысить результативность управления государственной и муниципальной собственностью, что, в свою очередь, может оказать существенное влияние на формирование бюджетов, развитие экономики государственных и муниципальных предприятий и учреждений.

Ключевые слова: государственная собственность; инновационная деятельность; государственно-частное партнерство; арендные отношения; арендное законодательство.

Первоочередной целью государственной инновационной политики в области управления государственной собственностью является достижение экономического роста путем объединения усилий государства и предпринимательского сектора

экономики на основе взаимовыгодного партнерства [1; 3].

Использование государственной и муниципальной собственности в хозяйственных отношениях является неотъемлемой частью современной экономики, ко-

гда выполнение социальных и других задач органов власти, предприятий, организаций обеспечивается в большей степени за счет использования собственности, закрепленной за ними собственником. При этом основными формами, определяющими наиболее выгодные с экономической точки зрения условия использования собственности, являются аренда и государственно-частное партнерство (ГЧП).

Общий состав имущественных комплексов 1150 подведомственных Министерству образования и науки РФ организаций составляет около 72 млн. кв. м недвижимости и 558 тыс. га земельных участков. Из них в аренду передано не более 10% площадей, причем значительная часть арендаторов – это организации общественного питания, медицинские, физкультурно-оздоровительные организации, малые инновационные предприятия, то есть все эти площади остаются вовлеченными в учебный и научный процессы и дополнительно приносят доход в бюджет.

Экономическая эффективность использования государственной или муниципальной собственности – одна из главных задач управления собственностью с целью формирования бюджетов, развития экономики государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Уровень развития арендных отношений и состояние арендного законодательства являются одним из важнейших факторов для построения эффективных систем управления недвижимым имуществом [4].

До недавнего времени в практике арендных отношений с государственным и муниципальным имуществом отсутствовала необходимая нормативная база, регулирующая условия и порядок сдачи имущества в аренду. В числе первых актов, направленных на реализацию экономической эффективности использования государственного имущества, можно назвать Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 685 «О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества», ряд актов ведомственного характера, определяющих процедуру сдачи в аренду федерального иму-

щества.

Между тем на уровне Минэкономразвития России предусматривалось принятие специального нормативного акта, регулирующего вопросы сдачи государственного и муниципального имущества в аренду, который до сих пор не принят, что создает определенную правовую неопределенность в сфере регулирования порядка арендных отношений даже с учетом существующих актов. При этом правовая база сдачи имущества в аренду в настоящий период определяется закреплением соответствующих процедур на уровне закона. Законодатель определяет способы реализации арендных прав в порядке «конкурентного» законодательства. В соответствии с Федеральным законом от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях"» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» гл. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» дополнена отдельной ст. 17.1, определяющей особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества.

В соответствии с содержанием п. 1 указанной статьи заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров, тем не менее существует 16 исключений из этого закона, позволяющих заключение договоров без конкурсов или аукционов (на основании международных договоров, органам государственной власти, местного самоуправления, государственным учреждениям, медицинским и образовательным организациям и т.д.).

Данное правило о сдаче в аренду имущества на основании результатов аукциона или конкурса аналогично в отношении имущества, которое закреплено на праве хозяйственного ведения либо опе-

ративного управления за предприятием или учреждением, которые вправе распоряжаться соответствующим имуществом лишь с согласия собственника.

Пункт 5 указанной статьи содержит норму, предлагающую Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров, указанных в частях 1 и 3 настоящей статьи, и перечень видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, установить федеральному антимонопольному органу. Федеральная антимонопольная служба Приказом от 10 февраля 2010 г. № 67 утвердила Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды и перечень видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса.

Следует учесть, что Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» определяет своей целью привлечение инвестиций в экономику, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям (п. 1 ст. 1 Закона о концессионных соглашениях). Таким образом, законодатель определяет порядок аренды и концессионных соглашений в рамках модели инвестиционного отчуждения государственного имущества.

Таким образом, нормативно-правовые акты в сфере регулирования арендных отношений с государственным имуществом направлены на решение текущих задач экономики субъектов прав на это имущество и на открытость и прозрачность механизма его аренды.

Государственно-частное партнерство позволяет использовать оптимальное сочетание государственных и частных ресурсов для решения ключевых задач инновационного социально-экономического развития Российской Федерации [2].

Распоряжением Правительства РФ от

30.12.2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» определены основные меры, которые необходимо предпринять для скорейшего внедрения ГЧП во все стороны экономической жизни, в том числе и по управлению государственным имуществом:

- закрепление в федеральном законодательстве понятия государственно-частного партнерства;

- внесение изменений в бюджетное и земельное законодательства Российской Федерации, законодательство Российской Федерации об инвестиционной деятельности, снимающих ограничения при реализации проектов государственно-частного партнерства;

- определение случаев, критериев отбора инвестиционных проектов и форм государственной финансовой поддержки, при которых возможна реализация проектов государственно-частного партнерства.

В настоящее время в 70 регионах Российской Федерации существуют региональные законы о ГЧП, в том числе и в Московской области (в г. Москве такого закона нет). Федерального закона в настоящее время нет, однако законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства Российской Федерации» внесен Правительством РФ в 2013 году на рассмотрение в Государственную Думу РФ.

Новый закон (в настоящее время принят в первом чтении) должен задать общее направление развитию нормотворчества в сфере ГЧП на региональном уровне, устранить существующие ограничения в федеральном законодательстве и установить необходимые правовые условия для привлечения частного капитала в публичную инфраструктуру субъектов РФ и муниципальных образований. В частности, в законопроекте отражены полномочия Правительства РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, связанные с реализацией регионами и муниципалитетами соглашений о ГЧП, в том числе полномочия, касающиеся контроля за дея-

тельностью частного партнера по соблюдению им условий соглашения. Также в доработанной редакции устанавливаются обязательства публичного и частного партнеров при реализации соглашения о ГЧП, в том числе существенные условия соглашения. При этом регламентируется возможность использования партнерами различных форм участия в соглашениях о ГЧП и их сочетания в зависимости от целей конкретного проекта, включая и формы, предполагающие нахождение объекта соглашения в частной собственности.

Существенная работа была проделана также в законопроекте в части четкого разграничения правоотношений, регулируемых законодательством о ГЧП и законодательством о государственных и муниципальных закупках. В частности, введены основные критерии принятия решения о целесообразности реализации проекта в формате ГЧП.

Вместе с тем законопроект устанавливает перечень условий соглашения о ГЧП (например, по предоставлению публичным партнером частичного финансирования для создания объекта соглашения), набор обязательств частного партнера и условия возникновения права собственности публичного партнера на объект соглашения на каком-либо этапе его реализации. Это позволит подобрать форму для конкретного проекта исходя из его специфики.

Необходимо отметить, что в настоящее время наиболее распространенными и применяемыми в России являются модели ВТО (Build – Transfer – Operate, «строительство – передача – управление») и DBFO/PFI (Design – Build – Finance – Operate/Private Finance Initiative, «проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация/управление»). Это в первую очередь объясняется тем, что применение данных форм государственно-частного партнерства урегулировано законодательством о концессионных соглашениях.

Но вместе с тем большие перспективы

имеют формы ГЧП, предполагающие возникновение на каком-либо этапе соглашения частной собственности на объект соглашения. Среди них BOO (Build – Own – Operate, «строительство – владение – эксплуатация/управление»), BOLT (Build – Own – Lease – Transfer, «строительство – владение – передача в аренду – передача в собственность»), BOOT (Build – Own – Operate – Transfer, «строительство – владение – эксплуатация/управление – передача в собственность»). Использование таких моделей значительно упрощает процесс привлечения заемного финансирования в проекты [5].

Необходимо, в первую очередь, развивать государственно-частное партнерство в инновационной и инвестиционной сферах деятельности с привлечением государственного имущества, прежде всего в области исследований и разработок, распространения новых технологий, освоения новых территорий, вовлечения бывших промзон в экономическую жизнь страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дли М.И., Какатунова Т.В. О перспективах создания технопарковых структур сетевого типа // *Инновации*. 2008. № 2. С. 118–120.
2. Дли М.И., Какатунова Т.В., Литвинчук Ю.Я. Процедура организации регионального инновационного процесса // *Вестник Российской академии естественных наук (Санкт-Петербург)*. 2009. № 3. С. 37–39.
3. Дли М.И., Какатунова Т.В. Трехуровневая нечеткая когнитивная модель для анализа процессов инновационного развития региона // *Прикладная информатика*. 2013. № 1. С. 5.
4. Соловьев М.М., Кошкин Л.И., Свирина А.А. Управление государственной собственностью: методология, опыт, инновации. Ростов н/Д.: Феникс, 2014. 303 с.
5. Цуциев М.А. Закон о ГЧП: Новые возможности // *Бюджет*. 2014. № 4. С. 23–27.