

УДК 334.012.35

И.З. Погорелов, А.Г. Бревнова

DOI: 10.36718/2500-1825-2020-2-11-19

**НЕОБХОДИМОСТЬ УЧЕТА РЕГИОНАЛЬНЫХ И ОТРАСЛЕВЫХ  
ОСОБЕННОСТЕЙ В НАЦИОНАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*I.Z. Pogorelov, A.G. Brevnova*

**THE NECESSITY TO TAKE INTO ACCOUNT REGIONAL  
AND INDUSTRY SPECIFICS IN NATIONAL CONCEPT  
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

*Целью статьи является обоснование разработки и формулировка рабочей гипотезы о необходимости учета региональных и отраслевых особенностей при совершенствовании российской национальной концепции государственно-частного (муниципально-частного) партнерства (ГЧП/МЧП). Для этого анализируется опыт внедрения этого механизма как в Российской Федерации, так и странах Европейского союза, Северной и Южной Америки и развивающихся стран СНГ. Показана возможность заимствования с последующей переработкой положений в законодательстве ЕС, Великобритании и США, учитывающих отраслевые и региональные особенности при реализации ГЧП/МЧП-проектов. Анализ опыта использования механизма ГЧП/МЧП в развитии экономики Красноярского края показал наличие как определенных достижений, так и ряда нерешенных проблем. Так, край в течение всех лет составления рейтинга российских регионов по применению этого механизма стабильно занимает второе место среди всех регионов Сибирского федерального округа, уступая только Новосибирской области. На территории края, начиная с 2000-х годов, был реализован ряд крупных инвестиционных проектов с использованием принципов ГЧП, такой, например, как строительство Богучанской ГЭС. В регионе в последние годы во многих муниципалитетах, например Канском, Емельяновском районах, г. Красноярске, реализуются достаточно большое число муниципально-государственных проектов (МЧП-проектов) с использованием концессионных соглашений, прежде всего в сфере жилищно-коммунального комплекса (ЖКХ). С другой стороны, анализ показал некоторое снижение темпов развития применения ГЧП на территории Красноярского края, что может быть связано как с определенным усилением в последнее время позиций других регионов, так и отставанием края в развитии региональной нормативно-правовой базы, особенно в области правоприменения. В статье предложены новации, включение которых в состав*

концепции ГЧП должно позволить повысить эффективность использования механизма ГЧП, как на территории Российской Федерации, так и отдельных регионов. Это касается расширения круга участников ГЧП/МЧП-проектов, совершенствования механизма управления рисками проектов, координации процесса обучения исполнителей и пр. Таким образом, подтверждается актуальность рабочей гипотезы о необходимости учета отраслевых и региональных особенностей при совершенствовании национальной концепции ГЧП.

**Ключевые слова:** концепция и механизм государственно-частного партнерства, ГЧП/МЧП-проекты, отраслевые и региональные особенности.

*The purpose of the study was the justification for the development and formulation of the working hypothesis about the need to take into account regional and sectoral characteristics when improving the Russian national concept of public-private (municipal-private) partnership (PPP/MPP. To do this, the experience of implementing this mechanism was analyzed both in the Russian Federation and in the countries of the European Union, North and South America and the developing CIS countries. The possibility of borrowing with subsequent revision of the provisions in the legislation of the EU, UK and USA was shown, taking into account sectoral and regional specificities in the implementation of PPP/MPP projects. The analysis of the experience of using the PPP/MCHP mechanism in the development of the economy of the Krasnoyarsk Region showed the presence of both certain achievements and a number of unresolved problems. For example, the region consistently ranked second among all the regions of the Siberian Federal district in terms of the use of this mechanism for all the years of the rating of Russian regions, second only to the Novosibirsk Region. Since the 2000-s, a number of major investment projects had been implemented on the territory of the region using PPP principles, such as the construction of the Boguchanskaya HPP. In the region, in recent years, many municipalities, such as Kansk, Yemelyanovsky districts, and Krasnoyarsk, have implemented quite a large number of municipal-state projects (MS-projects) using concession agreements, primarily in the housing and communal complex (HCC). On the other hand, the analysis showed a slight decrease in the pace of development of PPP applications in the Krasnoyarsk Region, which might be due to a certain strengthening of the positions of other regions in recent years, as well as the region's lag in the development of regional regulatory framework and especially in the field of law enforcement. The study suggests innovations, the inclusion of which in the PPP concept would allow increasing the efficiency of using the PPP mechanism, both on the territory of the Russian Federation and individual regions. This includes expanding the range of participants in PPP / MCHP projects, improving the project risk management mechanism, coordinating the training process for performers,*

*and so on. Thus, the relevance of the working hypothesis about the need to take into account industry and regional characteristics when improving national concept of PPP is confirmed.*

**Keywords:** *concept and mechanism of public-private partnership; PPP / МСНР projects; industry and regional features.*



Начиная с 2013 года в Российской Федерации наблюдается инвестиционный кризис, протекание которого, начиная с весны 2020 года, усугубилось пандемией коронавируса. Так, вследствие протекания последнего прогнозируется вместо ранее запланированного по итогам 2020 года существенного профицита федерального и региональных бюджетов (по крайней мере в регионах-донорах) не менее существенный дефицит. Обсуждаемый правительством Российской Федерации антикризисный план предполагает выход на запланированные ранее темпы развития страны лишь в конце 2021 года. Очевидно, что до 2022 года невозможно отложить реализацию мероприятий для решения ряда давно «перезревших» структурных проблем экономики страны, в частности отставание в развитии транспортной и энергетической инфраструктуры, особенно в регионах Сибири и Дальнего Востока. Кроме того, объективной необходимостью, на наш взгляд, является обеспечение преимущественных темпов развития сельского хозяйства в стране, в том числе и в этих регионах.

К сожалению, усиление режима финансовых и технологических санкций по отношению к Российской Федерации со стороны стран Европейского союза, Северной Америки и ряда других стран в среднесрочной перспективе также можно прогнозировать практически со 100%-й уверенностью. Возникает резонный вопрос о возможных формах реализации крупномасштабных проектов в рассматриваемых отраслях и финансовых источниках. Анализ мировой практики последних десятилетий, в том числе и стран с переходным характером развития экономики, показывает два основных пути осуществления радикального обновления производственного аппарата: приватизацию государственной собственности и механизм ГЧП/МЧП. Что касается Российской Федерации, то во многом потенциал приватизации государственного имущества уже исчерпан в начале 90-х годов прошлого столетия, а в настоящее время продажа ряда крупных объектов, ранее запланированных для приватизации, нецелесообразна из-за текущего состояния финансового и иных рынков.

По мнению В.А. Кабашкина, предприятия ряда отраслей, в первую очередь их сетевые, монопольные сегменты, с одной стороны, «нельзя приватизировать в силу их стратегической, общественной и социально-

политической значимости, но с другой – в государственном бюджете недостаточно средств для обеспечения простого, а тем более расширенного воспроизводства данных отраслей» [1, с. 8]. В настоящее время в зарубежной и отечественной практике концепция ГЧП представляет, по словам В.Г. Варнавского, альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности [2].

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что магистральным путем радикального обновления производственного аппарата в ближайшие годы, наряду с использованием собственных накопленных предприятий, является использование механизма ГЧП/МЧП. **Целью** этой статьи является краткий анализ сложившейся ситуации в этой сфере в Красноярском крае, а также подтверждение или опровержение гипотезы о том, что в целях повышения экономической эффективности использования этого механизма назрела серьезная корректировка национальной концепции ГЧП/МЧП.

К сожалению, следует отметить, что в последнее время, особенно после вступления в силу рамочного ФЗ-224, давшего определение основных терминов и порядок разработки и принятия партнерств и ГЧП/МЧП-проектов, не появилось работ, в которых была бы определена современная российская концепция. Вполне возможно, что необходимо определенное время для анализа сложных процессов в этой сфере, и появление подобных работ не за горами. Не претендуя на полноту раскрытия вопроса в целом, в рамках отдельной статьи считаем важным обсудить лишь некоторые положения, которые, по нашему мнению, должны быть учтены в этой концепции. Так, следовало бы расширить число признаваемых законом участников ГЧП/МЧП партнерств и проектов; провести совершенствование механизма управления рисками против существующего распределения, а также следует усилить дифференциацию условий заключения и реализации этих документов по регионам страны и отдельным отраслям. В статье, в силу ограниченности ее объема, особое внимание будет уделено Красноярскому краю и отраслям специализации его экономики, для прогресса которых в среднесрочной перспективе, на наш взгляд, явно не хватит собственных средств предприятий.

### **Анализ нормативной базы механизма ГЧП/МЧП**

Анализ мирового опыта использования объединения государственного и частного капитала показывает прежде всего давние исторические корни; по мнению Л.Д. Козлова, пионерами выступили французы, где строительство по концессионному принципу канала датируется 1552-м годом [3]. В Британии государственные концессии выдавались частным компаниям в XVII–XVIII веках, в Российской империи на рубеже XIX–XX веков концессии использовались при строительстве железных дорог и в сфере коммунального хозяйства, в СССР во время НЭПа были в ходу хлебные и пушные концессии.

Современная концепция ГЧП сформировалась к 90-м годам прошлого века под сильным воздействием опыта, прежде всего стран ЕС. Там в последние десятилетия принимаются специальные директивы, обязательные для всех стран, по сути дела – это основные принципы партнерства, а в отдельных странах действует национальное законодательство, как правило, сильно отличающееся друг от друга. Даже в рамках отдельных стран, таких, например, как Великобритания или Франция, с течением времени появляются все новые правительственные программы, внедряются новые и совершенствуются действующие инструменты.

Следует отметить, что с течением времени в различных странах ЕС меняются приоритеты и правительства стимулируют реализацию ГЧП-проектов в различных отраслях. Так, если в 2000-х годах в Ирландии, Италии, Испании и Франции – это была дорожная сфера, а в Великобритании – транспортные проекты, то в настоящее время Великобритания выступает признанным лидером, и не только в Европе, по внедрению ГЧП в здравоохранении и образовании. Так, в последние годы в Великобритании отказались от практики строительства новых платных автомобильных дорог, что, напротив, весьма распространено в других странах Европы, а также в Российской Федерации и Казахстане.

В Российской Федерации внедрение отдельных инструментов ГЧП в проекты добычи полезных ископаемых – т.н. соглашения о разделе продукции (соответствующий федеральный закон был принят в 1996 году) началось еще с середины 90-х годов. В 2005 году появился Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и только в 2015 году – рамочный закон о ГЧП, а чуть раньше – в конце 2013 года были приняты два закона, которые регламентируют использование ключевого финансового механизма ГЧП – т.н. проектное финансирование. Интересно, что уже с 2014 года этот механизм стали активно использовать для реализации проектов в агропромышленном комплексе, а с 2019 года началось активное внедрение эскроу-счетов и в жилищном строительстве, что, на наш взгляд, символизирует переход финансирования отрасли на принципы проектного проектирования.

В условиях, когда в Российской Федерации стал доступен наиболее популярный инструмент – концессионное соглашение, реализация ГЧП-проектов стала возможной благодаря появлению массы региональных законов (более 60), которые регламентировали особенности применения механизма ГЧП в том или ином регионе.

Можно отметить, что в условиях отсутствия в течение 10 лет, с момента принятия ФЗ-115 «О концессионных соглашениях», рамочного закона о ГЧП принимаемые на местах региональные законы лишь отчасти заполняли этот пробел. К наиболее качественной региональной нормативной базе можно, по мнению теоретиков и практиков, отнести законы Санкт-Петербурга, Томской и Тюменской областей, Республики Татар-

стан. Ряд региональных законов просто не работал, так, например до появления ФЗ-224 о ГЧП/МЧП не было реализовано ни одного проекта на этих принципах в Красноярском крае, где финансирующие организации, в частности, просто не понимали, как будут защищены их интересы при реализации ГЧП/МЧП-проектов.

С течением времени постепенно улучшалась нормативная база, и прежде всего на федеральном уровне, начиная с 2016 года стали происходить и положительные изменения на региональном уровне, после того как были утверждены организации, ответственные за внедрение ГЧП/МЧП на уровне отдельных регионов. Рассмотрим эти изменения на примере Красноярского края.

### **Современное состояние ГЧП/МЧП в Красноярском крае**

В Российской Федерации ежегодно составляется рейтинг субъектов РФ по степени развития ГЧП/МЧП на подведомственной территории. Среди регионов Сибири несомненным лидером в период составления рейтинга является Новосибирская область. Так, в рейтинге 2019 года она заняла 7-е место в стране. Красноярский край с 2016 по 2019 г. переместился сначала с 15-го на 11-е, затем и на 13-е место, занимая, впрочем, устойчивое второе место в СФО. Несмотря на численный рост значения интегрального показателя, следует отметить, что Красноярский край за последний год потерял 2 позиции в рейтинге. По мнению одного из авторов статьи А.Г. Бревновой, это может быть связано как с определенным усилением в последнее время позиций других регионов, так и отставанием края в развитии региональной нормативно-правовой базы, и особенно в области правоприменения. Так, в частности, в настоящее время в Красноярском крае отсутствуют единый орган, ответственный за подготовку и проведение конкурсного отбора частного партнера (концессионера), порядок межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти на этапе разработки и рассмотрения проектов ГЧП/МЧП (концессионных соглашений), порядок межведомственного взаимодействия при осуществлении контроля, надзора, мониторинга и ведения реестров проектов ГЧП/МЧП (концессионных соглашений) [4].

На наш взгляд, заслуживает внимание и реализации ряда ранее высказанных нами рекомендаций, в частности по созданию в крае координационного органа по внедрению ГЧП/МЧП на базе ЦС ТПП с участием представителей научного и экспертного сообщества; организация на постоянной основе обучения работников исполнительных органов власти края и муниципалитетов, а также частных предприятий [5–6]. Кроме того, очевидно, что в Красноярском крае, по примеру Новосибирской области, необходимо совершенствовать нормативную базу по использованию концессионных соглашений, в частности усилив роль Законодательного собрания региона как в принятии решений о финансировании проектов, так и в ходе их реализации.

Для преодоления последствий текущего кризиса важную роль будет играть сосредоточение имеющихся финансовых ресурсов на развитие приоритетных для края отраслей экономики, прежде всего химико-лесного комплекса. При этом необходимо обеспечение комплексного, системного подхода, при котором будут решаться вопросы не только создания новых инфраструктурных объектов, но и обеспечения их соответствующими трудовыми ресурсами. Так, в рамках разрабатываемого плана по созданию в крае комплекса деревянного домостроения, на наш взгляд, особое значение имеет разработка в качестве МЧП-проекта на базе Дивногорского техникума лесных технологий системной подготовки бригад для организации комплексной переработки древесины. Это, в частности, позволит вовлечь в производственный процесс в отрасли безработных из различных муниципалитетов и создать новые точки получения прибыли, обеспечить предприятия создаваемого комплекса качественными изделиями, производимыми на территории Красноярского края.

Анализ опыта последних лет показывает, что в регионах страны основная часть ГЧП/МЧП-проектов реализуются с использованием в качестве инструмента концессионных соглашений. Так, по состоянию на ноябрь 2019 года, в базу Rosinfra внесены по Красноярскому краю 148 инвестиционных проектов на разных стадиях проработки (2 межрегиональных, 9 региональных и 137 муниципальных). Из последних – 133 объекта коммунально-энергетической инфраструктуры на общую сумму 1,9 млрд руб.; 9 проектов социальной инфраструктуры, в т.ч. один медицинский объект, 2 учреждения образования, 6 спортивных объектов с общим объемом инвестиций 7,7 млрд руб.; 5 объектов транспортной инфраструктуры с общим объемом инвестиций 11 млрд руб. При этом наиболее распространенной формой реализации инвестиционных проектов на принципах ГЧП является концессия, с использованием которой реализуются 137 проектов. В Красноярском крае имеется определенный опыт заключения инвестиционных соглашений, всего их 8, один договор аренды и корпоративная форма партнерства – один проект [7].

Безусловным лидером по числу соглашений о ГЧП среди муниципальных районов Красноярского края является Канский район – 40 соглашений. Эти проекты относятся к сфере ЖКХ и носят стандартные названия: «Реконструкция системы коммунальной инфраструктуры, предназначенной для производства и бесперебойной подачи тепловой энергии и горячей воды» и «Реконструкция системы коммунальной инфраструктуры, предназначенной для водоотведения». Однако наибольший объем инвестиций на практике приходится на город Красноярск, Емельяновский район и Ангаро-Енисейский кластер, а средний размер концессий в Канском районе не превышает 2 млн руб. [8].

Полагаем, все вышеизложенное позволяет утверждать, что можно использовать в качестве рабочей гипотезы для дальнейших исследований утверждение, что при разработке новой российской концепции

ГЧП/МЧП необходимо особое внимание уделить вопросам учета региональных и отраслевых особенностей.

Важным элементом национальной концепции ГЧП, на наш взгляд, призвано стать внедрение полноценного управления рисками всех партнеров, а не просто распределение рисков. При этом, во-первых, должно быть не просто декларировано, но и реально внедрено равенство в правах и управлении рисками частных и публичных партнеров; во-вторых, необходимо предусмотреть в рамках ФЗ-224 не только включение в число членов партнерств представителей экспертного сообщества и местного самоуправления, но и определенную меру ответственности за принимаемые ими решения. Видимо, пора пересмотреть роль местных сообществ в процессе принятия решений на общественных слушаниях ГЧП/МЧП-проектов, а также дать право их представителям участвовать в контроле за ходом реализации этих проектов и оценке реальной экономической эффективности после их завершения.

Следует уделить особое внимание обучению эффективного использования различных инструментов ГЧП/МЧП, прежде всего концессионных соглашений.

На наш взгляд, большинство из предложенных изменений в нормативную базу следует вносить на уровне регионов и муниципалитетов, а схему управления рисками можно включить в состав методических рекомендаций (указаний) и обязательно обучать как специалистов исполнительных органов власти, так и руководителей предприятий.

Скорее всего, необходимо утвердить принцип учета отраслевых особенностей при определении различного рода налоговых и иных льгот, например по отношению к резидентам территорий опережающего социально-экономического развития (ТОРов) и специальных экономических зон (СЭЗ).

На наш взгляд, важно не ухудшить условия реализации ГЧП/МЧП-проектов после принятия и вступления в силу федерального закона о защите инвестиций, а также федерального закона о финансовых цифровых активах.

Учитывая накопленный опыт реализации ГЧП/МЧП-проектов в Российской Федерации в целом, в отдельных регионах и муниципалитетах, можно сделать вывод, что внедрение предлагаемых изменений позволит улучшить национальную концепцию ГЧП; повысить эффективность реализации ГЧП/МЧП-проектов в регионах, в частности в Красноярском крае, в отдельных отраслях.

## Литература

1. *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М.: Дело, 2010. 120 с.
2. *Варнавский В.Г.* Частно-государственное партнерство. URL: [http://www.opes.ru/articie\\_doc.asp?d\\_no=50578](http://www.opes.ru/articie_doc.asp?d_no=50578) (дата обращения: 19.06.20).



3. *Козлов Л.Д.* Короли и капуста. URL: <http://www.profile.ru/item> (дата обращения: 19.06.20).
4. База инфраструктурных проектов Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru> (дата обращения: 18.03.20).
5. *Владимирова О.Н., Погорелов И.З.* Подход к формированию российской концепции государственно-частного партнерства с учетом региональной специфики // Вестник алтайской науки. 2014. № 4. С. 5–7.
6. *Владимирова О.Н., Погорелов И.З.* Государственно-частное партнерство как механизм инновационного развития региона // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М.Ф. Решетнева. 2010. № 4 (30). С. 206–209.
7. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП за 2019 год. URL: <https://rosinfra.ru/digest/rating> (дата обращения: 18.03.20).
8. *Пантелеев В.И.* Государственно-частное партнерство в Красноярском крае: опыт, проблемы, перспективы // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2017. № 1. С 108–126.

### **Literatura**

1. *Kabashkin V.A.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v regionah Rossijskoj Federacii. M.: Delo, 2010. 120 s.
2. *Varnavskij V.G.* Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo. URL: [http://www.opec.ru/articie\\_doc.asp?d\\_no=50578](http://www.opec.ru/articie_doc.asp?d_no=50578) (data obrashhenija: 19.06.20).
3. *Kozlov L.D.* Koroli i kapusta. URL: <http://www.profile.ru/item> (data obrashhenija: 19.06.20).
4. Baza infrastrukturnyh proektov Rosinfra. URL: <https://rosinfra.ru> (data obrashhenija: 18.03.20).
5. *Vladimirova O.N., Pogorelov I.Z.* Podhod k formirovaniju rossijskoj koncepcii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva s uchetom regional'noj specifiky // Vestnik altajskoj nauki. 2014. № 4. S. 5–7.
6. *Vladimirova O.N., Pogorelov I.Z.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak mehanizm innovacionnogo razvitija regiona // Vestnik Sibirskogo gosudarstvennogo ajerokosmicheskogo universiteta im. akademika M.F. Reshetneva. 2010. № 4 (30). S. 206–209.
7. Rejting regionov po urovnju razvitija GChP za 2019 god. URL: <https://rosinfra.ru/digest/rating> (data obrashhenija: 18.03.20).
8. *Panteleev V.I.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Krasnojarskom krae: opyt, problemy, perspektivy // Social'no-jekonomicheskij i gumanitarnyj zhurnal Krasnojarskogo GAU. 2017. № 1. S 108–126.

