

УДК 339.9(571.51)

В.И. Пантелеев

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ,
ПЕРСПЕКТИВЫ**

V.I. Panteleyev

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN KRASNOYARSK REGION:
EXPERIENCE, PROBLEMS, AND PROSPECTS**

На материалах Красноярского края рассматривается опыт применения государственно-частного партнерства. Делается анализ нормативно-правовых и программных документов в этой области. Анализируются проблемы, возникающие при использовании механизмов ГЧП в экономической практике. Автор приходит к выводу, что до середины 2010-х гг. в регионе не было серьезной эффективной работы по внедрению этой формы взаимодействия бизнеса и власти. Принятый в 2011 г. Закон Красноярского края «Об участии Красноярского края в государственно-частном партнерстве» на практике не нашел своей реализации. После принятия в 2015 году Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ситуация стала улучшаться. Важным этапом на этом пути стало создание в 2016 г. проекта Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 г. Анализ этого документа показывает, что его утверждение с учетом необходимых корректировок позволит существенно сдвинуть с места вопрос о развитии государственно-частного партнерства в регионе. Вместе с тем отдельные разделы проектируемой Стратегии требуют доработки с точки зрения использования механизмов ГЧП, в частности раздел о развитии агропромышленного комплекса, а также логистической инфраструктуры потребительского рынка. В статье делается вывод, что региональным властям следует шире использовать имеющиеся в современной науке наработки по алгоритмам выбора моделей и форм ГЧП с точки зрения их максимальной эффективности для бюджета и частных партнеров.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, Красноярский край, стратегия, инвестиции.*

On the materials of Krasnoyarsk Region the experience of application of public-private partnership is considered. The analysis of standard and legal

and program documents in this area is given. The problems arising in using PPP mechanisms in economic practice are analyzed. The author comes to the conclusion that to the middle of the 2010-s in the region there was no serious effective work on the introduction of this form of interaction of business and the power. The Law of Krasnoyarsk Region adopted in 2011 "About participation of Krasnoyarsk Region in public-private partnership" did not find its realization in practice. In 2015 after adoption of the Federal law No. 224-FZ "About public-private partnership, municipal and private partnership in the Russian Federation and modification of separate acts of the Russian Federation" the situation began to improve. The creation in 2016 of the project of Strategy of social and economic development of Krasnoyarsk Region till 2030 became an important stage on this way. The analysis of this document shows that its statement taking into account necessary adjustments will allow getting moving forward significantly to the question of development of public-private partnership in the region. At the same time separate sections of the projected Strategy demand completion from the point of view of using PPP mechanisms, in particular the section on development of agrarian and industrial complex, and also logistic infrastructure of the consumer market. In the study the conclusion is drawn that the regional authorities should use more widely the practices available in modern science on the algorithms of choice of models and PPP forms from the point of view of their maximum efficiency for the budget and private partners.

Keywords: public-private partnership, municipal and private partnership, Krasnoyarsk Region, strategy, investments.



Введение. Под государственно-частным партнерством (ГЧП) в широком значении этого термина обычно понимают совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях¹. Стало общим местом утверждение, что ГЧП есть серьезный инструмент по привлечению инвестиций в экономику и социальную сферу. Цель настоящего исследования – проанализировать опыт применения механизмов ГЧП в Красноярском крае, выяснить его проблемы и перспективы, которые возникают на пути реализации соглашений о ГЧП.

В мировой практике государственно-частное партнерство имеет давнюю историю. По мнению некоторых специалистов, первый случай его применения состоялся в Древнем Риме, когда в этом вечном, как принято говорить, городе на принципах ГЧП был построен первый общественный туалет. Если же брать дореволюционную Россию, то такая

¹ Государственно-частное партнерство // Википедия. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственно-частное_партнёрство (дата обращения: 10.01.2017).

форма взаимоотношений власти и бизнеса имела место с конца XVIII в. В последней трети XIX – начале XX в. наиболее широко принципы ГЧП применялись при строительстве и эксплуатации железных дорог, другой транспортной инфраструктуры, а также общественно-значимых коммуникаций. К примеру, считается, что благодаря ГЧП был построен в Красноярске в начале прошлого века водопровод, а также появилось уличное электрическое освещение².

Мода на ГЧП

Становление ГЧП в постсоциалистической России связано с принятием в 2005 г. Федерального закона «О концессиях». Первоначальная редакция закона определила фактически лишь одну из разновидностей концессии, а именно ВТО (Build-Transfer-Operate). Как бы то ни было, закон позволил начать реализацию первых двух ГЧП-проектов в современной России – строительства скоростных платных автотрасс – Москва – Санкт-Петербург на участке от 15-го до 58-го километра и обхода Одинцово³.

В середине 2000-х гг. стало ясно, что ГЧП может стать серьезным инструментом по привлечению инвестиций. Одними из первых это осознали власти Санкт-Петербурга. 26 октября 2006 г. был принят региональный закон № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», затем этот закон был дополнен рядом постановлений правительства Санкт-Петербурга. Это позволило привлечь средства в модернизацию инфраструктуры петербургского аэропорта Пулково, начать реализацию других социально значимых проектов. По состоянию на конец 2013 г. общий объем привлеченных в рамках ГЧП-инвестиций в Санкт-Петербурге составил более 350 млрд рублей⁴.

Пример северной столицы стал притягательным для других российских регионов. Многие субъекты Российской Федерации закон о ГЧП Санкт-Петербурга взяли за основу при создании своих соответствующих законодательных актов⁵. В 2009 г. в Государственной думе были разработаны рекомендации по созданию регионального закона о ГЧП. В целом же к концу 2014 г. более 70 субъектов Российской Федерации приняли соответствующие региональные законы.

В значительной мере «моде на ГЧП» способствовала и федеральная исполнительная власть. Распоряжением от 5 июля 2010 г. № 1120-р Правительство РФ утвердило Стратегию социально-экономического развития Сибири до 2020 г.⁶ В этом документе было прямо записано: «Условием успешной реализации Стратегии является комплексное, си-

² См.: Прохоров В.В. Государственно-частное партнерство: опыт и перспективы применения. – Красноярск: Изд-во СибГАУ, 2014. – С. 17–37.

³ ГЧП журнал. – URL: <http://pppjjournal.ru/article8> (дата обращения: 17.01.2017).

⁴ ГЧП журнал. – URL: <http://pppjjournal.ru/article3> (дата обращения: 17.01.2017).

⁵ Прохоров В.В. Государственно-частное партнерство: опыт и перспективы применения. – С. 41–42.

⁶ Российская газета. – 2010. – 19 нояб.

стемное и синхронное взаимодействие государства, бизнеса и общества на принципах **государственно-частного партнерства** (выделено нами. – Авт.) в реализации ключевых инвестиционных проектов».

Кстати, в этом же документе проект развития Нижнего Приангарья, территориально расположенного в Красноярском крае, был назван «первым комплексным проектом, осуществляемым Российской Федерацией на принципах государственно-частного партнерства в Сибири»⁷.

Понятно, что после того, как ГЧП попало в Стратегию Сибири, главы сибирских регионов не могли не идти в ногу с общим трендом. Впервые, стало нормой упоминание в публичных выступлениях значимости ГЧП для развития территорий, а во-вторых, этот механизм взаимодействия власти и бизнеса стал в первоочередном порядке фигурировать во всевозможных программах и планах развития.

Не обошло стороной новое веяние и Красноярский край. В октябре 2011 г. была утверждена Программа социально-экономического развития города Красноярска до 2020 г.⁸ Одним из ее основных принципов было названо «использование механизмов государственно-частного партнерства для реализации приоритетных проектов программы»⁹.

Более того, в этом документе было отмечено, что расположенный в Красноярске «современный спортивный комплекс фан-парк “Бобровый Лог” (14 горнолыжных трасс, оборудованных в соответствии с самими высокими требованиями к горнолыжным курортам)» является «результатом совместной работы в рамках государственно-частного партнерства»¹⁰.

Спустя месяц с небольшим был принят Закон края от 01.12.2011 № 13-6633 «Об участии Красноярского края в государственно-частных партнерстве». Как потом выяснилось, судьба этого закона была незавидной. В феврале 2015 г. в Законодательном собрании Красноярского края состоялся круглый стол, посвященный проблемам развития ГЧП в регионе. На нем заместитель начальника юридического отдела экспертно-правового управления ЗС Олег Менделеев сообщил, что несмотря на то, что «в соответствии с Уставом Красноярского края государственно-частное партнерство нормативно закреплено в качестве одного из принципов краевой политики в экономической сфере, ГЧП фактически не работает. Подзаконные акты о порядке разработки проектов государственно-частного партнерства, содержания и порядке опубликования конкурсной документации, порядке проведения конкурса для заключения соглашений о партнерстве не приняты. На краевом уровне не за-

⁷ Там же.

⁸ Официальный портал администрации г. Красноярска. – URL: <http://www.admkrsk.ru/citytoday/economics/Documents/Программа%2013.10.2011.doc> (дата обращения: 17.01.2017).

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

ключено ни одного концессионного соглашения»¹¹. В соответствии с краевым законом о ГЧП, в сети Интернет должен быть размещен реестр соглашений о ГЧП, действующих в регионе. По состоянию на январь 2017 г. этот реестр не имеет ни одной записи¹².

В общем, власти Красноярского края по существу не проявляли реальной активности по реализации закона о ГЧП.

Коренной особенностью ГЧП-проектов является то, что их инициатором, как правило, выступает государство или орган местного самоуправления, а не бизнес. Иными словами, государство должно создать правила игры, определить объекты, где возможно применение ГЧП, и пригласить потенциальных частных партнеров.

По имеющимся в литературе оценкам, для успешного выполнения программ по развитию ГЧП необходимо выполнить несколько условий. Самое важное из них – это политическая воля, на втором месте – наличие соответствующей нормативно-правовой базы, на третьем – наличие объектов со значительными первоначальными капиталовложениями и наличием долгосрочных требований к обслуживанию на протяжении всего жизненного цикла. Список условий можно продолжить¹³.

Судя по всему, в Красноярском крае не хватало главного – политической воли, реального, а не имитационного желания продвигать проекты ГЧП. Приняв региональный закон о ГЧП, власть реально не предприняла эффективных усилий для его реализации.

Однако марку, как говорится, надо было держать. В ноябре 2012 г. был готов и представлен общественности проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2020 г. В его преамбуле говорилось: «Являясь концептуальной основой управленческих политик органов власти Красноярского края, Стратегия адресована также бизнес-сообществу, участвующему в ее реализации **на принципах государственно-частного партнерства** (выделено нами. – Авт.), и населению региона, ради которого провозглашаются цели Стратегии и должно быть обеспечено их достижение»¹⁴. Механизмы ГЧП власти намеревались использовать при создании и развитии транспортной инфраструктуры, в социальной сфере, системе образования, физ-

¹¹ Как привлечь бизнес в партнеры: пресс-релиз № 58 от 19 февраля 2015 г. // Официальный сайт Законодательного собрания Красноярского края. – URL: <http://www.sobranie.info/newsinfo.php?UID=42792> (дата обращения: 18.01.2017).

¹² Красноярский край. Инвестиционный портал. – URL: <http://www.krskinvest.ru/pages/reestr-soglashenij> (дата обращения: 18.01.2017).

¹³ Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство: основные принципы финансирования: пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2015. – С. 66.

¹⁴ Официальный портал Красноярского края. – URL: <http://econ.krskstate.ru/dat/File/11/Strategiya-15%2011%202012%20dlya%20publikatsii.pdf> (дата обращения: 17.01.2017).

культуры и спорта, а также ЖКХ¹⁵. Однако этот документ так и остался проектом.

Зато в соответствии с указом губернатора Красноярского края от 17.12.2013 г. № 239-уг была утверждена «Инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030 года»¹⁶. Как было отмечено в этом нормативном акте, к числу «приоритетов инвестиционного развития края относится формирование в регионе территориально-производственных кластеров на условиях государственно-частного партнерства». К таким кластерам были причислены уже ранее запущенный инвестиционный проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», а также два инвестиционных проекта, сформированных в 2012 г.: «Ангаро-Енисейский кластер» и «Кластер инновационных технологий в г. Железногорске».

Одной из целевых направлений и задач в сфере инвестиционной деятельности было названо «использование механизма государственно-частного партнерства на территории края при реализации инвестиционных, инфраструктурных и социально значимых проектов».

В разделе «Важнейшие инвестиционные проекты, реализуемые или планируемые к реализации на территории края» к проектам, реализуемым или планируемым к реализации на условиях ГЧП, были отнесены нижеследующие: «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Развитие авиационно-транспортной инфраструктуры Красноярского края с возможным созданием портовой особой экономической зоны», «Ангаро-Енисейский кластер».

В целом инструменты государственно-частного партнерства в Инвестиционной стратегии отнесены к главным механизмам реализации инвестиционной политики на территории края.

Как запланировано, Инвестиционная стратегия должна быть реализована в три этапа:

- Первый этап (2013–2016 г.) – определение базовых условий инвестиционной деятельности в крае как системы, обеспечивающей предпосылки опережающего экономического развития территорий и отраслей.
- Второй этап (2017–2025 г.) предусматривает повышение инвестиционной активности региона и активного запуска инвестиционных проектов, внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, комплексного освоения сырьевых ресурсов, реализации кластерной политики, развития инновационной структуры экономики.
- Третий этап (2025–2030 г.) – ускорение предпринимательской и инвестиционной активности, развитие производственного потенциала, активная интеграция экономики края в мировую экономику на основе экономики знаний.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Официальный портал Красноярского края. – URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/o/doc/16501> (дата обращения: 17.010.2017).

Активное использование механизмов ГЧП в инвестиционной деятельности предусмотрено начиная со второго этапа, т. е. с 2017 г. Однако есть серьезные основания полагать, что в текущем году особого роста в этой области не произойдет.

1 апреля 2015 г. губернатор Красноярского края В.А. Толоконский подписал распоряжение № 147-рг «О мерах, направленных на развитие государственно-частного партнерства в Красноярском крае». Правительству региона было поручено в развитие регионального закона о ГЧП разработать нормативные правовые акты края по вопросам ГЧП и создать рабочую группу по развитию ГЧП¹⁷.

Новые реалии и ГЧП

Забегая вперед скажем, что рабочая группа (через четыре года после принятия регионального закона о ГЧП!) была создана, а вот нормативно-правовых актов в его развитие общественность так и не увидела. И связано это было с резкими изменениями в федеральной экономической политике, последовавшими за экстраординарными вызовами, вызревшими после «майданных» событий 2014 г. на Украине, воссоединения Крыма с Россией. Главными из них стало снижение цен на сырье, а также обострение геополитической обстановки, выразившейся в политике взаимных санкций. Российские компании потеряли доступ к заемному финансированию на зарубежных рынках, а также были существенно ограничены при привлечении современных технологий на Западе.

И в центре и на местах стало ясно, что ожидание в ближайшей перспективе серьезных инвестиций из-за рубежа – дело мало перспективное. Нужно было опираться на внутренние инвестиционные ресурсы. Осознание этого, пожалуй, и стало главной предпосылкой для выхода в свет указанного выше распоряжения красноярского губернатора. Но эта попытка региональной власти заскочить в последний вагон уходящего поезда была безуспешной.

В мае 2015 г. была утверждена новая редакция Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. В этом документе выделены четыре, с точки зрения правительства, главные структурные проблемы современной экономики России:

- 1) накопленные структурные дисбалансы экономического развития;
- 2) высокая доля присутствия государства в экономике при низкой эффективности его участия в ней;
- 3) необходимость повышения эффективности государственных расходов;
- 4) отставание от мировых темпов технологического развития¹⁸.

¹⁷ Инвестиционный портал Красноярского края. – URL: <http://www.krskinvest.ru/public/uploads/bdbb0d6c9db5fd566d8041e5256ba993.doc> (дата обращения: 18.01.2017).

¹⁸ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) // Правительство России: официальный портал. – URL: <http://government.ru/news/18119/> (дата обращения: 15.01.2017).

Вторая и третья позиции из этого списка прямо и косвенно связаны с хозяйственной деятельностью государства. Общий тренд в экономике по большому счету до самого последнего времени заключался не в укреплении малого и среднего бизнеса, не в создании максимально благоприятных условий для его функционирования, а в укреплении государственного, соответственно и властно-бюрократического начала. Не является секретом то, что в настоящее время системой «государственно-го капитализма» пронизана буквально вся отечественная экономика. По данным Федеральной антимонопольной службы, доля государства и госкомпаний в ВВП выросла с 35 % в 2005 г. до 70 % в 2015 г.¹⁹

Подобная ситуация отрицательно влияет не только на развитие конкуренции в стране, но и на конкурентоспособность отечественной экономики в целом. Соответственно в Основных направлениях была поставлена цель запуска новой модели роста экономики. Одна из проблем, которую надо при этом решать, – снятие инфраструктурных ограничений для бизнеса. В Основных направлениях отмечено: «В целях создания условий для привлечения инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры расширится практика применения концессионных соглашений»²⁰.

Планируют власти развивать государственно-частное партнерство и в социальной сфере. В Основных направлениях ставится задача формирования условий «для развития механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере (образование, здравоохранение, социальное обслуживание, физкультура, спорт, строительство социального жилья), включая расширение практики заключения концессионных соглашений, передачу части объектов социальной инфраструктуры в управление негосударственным организациям, а также оказание негосударственными организациями отдельных видов услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями»²¹.

В общем, новые реалии сделали федеральную власть более динамичной. Если ранее, когда бизнес поднимал вопрос о необходимости развития ГЧП, федеральные власти по существу больше обещали, чем двигались в этом направлении, то в 2015 г. поезд стронулся с места. Конкретно это выразилось не только в том, что в Основных направлениях было четко сказано, что «в целях привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов в экономику будет сформировано законодательство о государственно-частном партнерстве»²². Это нашло отражение и в очень быстром, по нынешним временам, принятии Федерального закона

¹⁹ Мереминская Е. Государева доля // Ведомости. – 2016. – 29 сент.

²⁰ Там же.

²¹ Правительство России: официальный портал. – URL: <http://government.ru/news/18119/> (дата обращения: 15.01.2017).

²² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. – URL: <http://government.ru/news/18119> (дата обращения: 15.01.2017).

№ 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. (далее «Закон № 224-ФЗ»). Этот закон вступил в силу с 1 января 2016 г.

ГЧП шагает по России

Принятие новой редакции Основных направлений послужило толчком для развития государственно-частного партнерства. Были предприняты усилия для создания на основе государственно-частного партнерства предпосылок для возможного увеличения инвестиций в строительство транспортной инфраструктуры. 15 ноября 2015 г. на условиях концессии стартовал «Платон» – российская система взимания платы с грузовиков, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн. В официальном реестре соглашений о ГЧП этот проект имеет наименование: «Создание системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн («Платон»)». Сумма инвестиций в проект оценивалась при его запуске в 27 млрд рублей. Публичным партнером проекта является «ФДА Росавтодор», а частным – ООО «РТ-Транспортные системы»²³.

В декабре 2016 г. руководитель Росавтодора Роман Старовойт сообщил, что «в этом сезоне за счет первых сборов системы «Платон» удалось отремонтировать более 1000 километров самых проблемных дорог в 40 регионах и городах страны, в 19 субъектах начался долгожданный ремонт 24 аварийных мостов, а также строительство 7 новых путепроводов». По его словам, ведется активная подготовка дорожных ГЧП-проектов в Татарстане, Башкирии, Удмуртии, Вологодской, Рязанской, Самарской и Тюменской областях²⁴.

Однако в целом по итогам 2016 г., несмотря на запуск «Платона», роста привлечения инвестиций на условиях концессии в дорожное строительство не произошло. Так, в январе 2017 г., выступая на Гайдаровском форуме – 2017 «Россия и мир: выбор приоритетов», уполномоченный при Президенте России по защите прав предпринимателей Борис Титов констатировал: «Инфраструктура – это та проблема, которая нас догоняет все больше и больше. В 2016 г. сдали дорог меньше, чем в предыдущем. Нужно обеспечивать условия для государственно-частного партнерства»²⁵.

²³ Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ. – URL: <http://www.pppi.ru/content/sozдание-sistemy-vzimaniya-platy-v-schet-vozmeshcheniya-vreda-pri-chinyayemogo-avtomobilnym> (дата обращения: 10.01.2017).

²⁴ Роман Старовойт: «Дорожная отрасль – локомотив развития проектов ГЧП в стране» // Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ. – URL: <http://www.pppi.ru/news/roman-starovoyt-dorozhnaya-otrasl-lokomotiv-razvitiya-proektov-gchp-v-strane> (дата обращения: 15.01.17).

²⁵ Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ. – URL: <http://www.pppi.ruhttp://www.pppi.ru/news/vsemirnyy-bank-nazval-factory-dlya-rosta-vvp-rossii-o> (дата обращения: 17.01.2017).

В гораздо более выигрышной ситуации по итогам 2016 г. с точки зрения развития ГЧП оказалось жилищно-коммунальное хозяйство. В декабре 2016 г. глава Минстроя России Михаил Мень, выступая на XXV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей, сообщил: «На сегодня заключено 1217 концессий в ЖКХ – объем инвестобязательств по ним составляет 171,8 млрд рублей. Объем инвестиционных обязательств в 2015 г., который приняли на себя концессионеры на срок действия инвестпроектов, стал рекордным, увеличившись в 10 раз по сравнению с 2014 г., он составил 70,9 млрд рублей. За 9 месяцев 2016 г. объем взятых на себя концессионерами инвестиционных обязательств уже составил 43,5 млрд рублей»²⁶. По словам министра, с 1 января 2017 г. вступают в силу изменения, позволяющие отдавать имущество МУПа в концессию лишь с половиной зарегистрированного имущества и наличием долгов, при этом на концессионера возлагается обязанность регистрировать активы и отдавать долги. Реально это означает, что уже в 2017 г. следует ожидать реального концессионного бума в жилищно-коммунальной сфере.

ГЧП и Красноярский край

После выхода Федерального закона № 224-ФЗ регионы должны были или привести свои законы о ГЧП в соответствие с федеральным законом, или признать их утратившими силу. 21 апреля 2016 г. Законодательное собрание Красноярского края приняло закон, по которому Закон края № 13-6633 от 01.12.2011 утратил силу²⁷.

Несколькими месяцами ранее, в январе 2016 г., постановлением главы правительства края уполномоченным органом, ответственным на региональном уровне за ГЧП, было определено министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края.

Администрация г. Красноярска с целью реализации Федерального закона № 224-ФЗ и принятых в его развитие 14 подзаконных нормативных правовых актов, а также Федерального закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (Закон 115-ФЗ) разработала ряд постановлений и распоряжений. Органом администрации города, уполномоченным на решение вопросов в сфере муниципально-частного партнерства, был определен департамент социально-экономического развития, получил утверждение регламент взаимодействия органов администрации города при рассмотрении вопросов, касающихся инвестиционных проектов на территории города Красноярска, а также создана рабочая группа по во-

²⁶ Минстрой России: официальный портал. – URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/glava-minstroya-rossii-vystupil-na-yubileynom-sezde-rspp-rossii/> (дата обращения: 10.01.2017).

²⁷ Официальный портал Красноярского края. – URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/o/doc/32183> (дата обращения: 18.01.2017).

просам заключения концессионных соглашений на территории г. Красноярска²⁸.

По данным сайта Единой информационной системы государственно-частного партнерства в РФ²⁹, к концу 2016 г. в России принято решение о реализации порядка 1700 проектов, при этом более тысячи из них находятся в стадии реализации. Любопытно, что за 2016 г. не возникло ни одного соглашения о ГЧП федерального уровня – их количество осталось на прежнем уровне – 12. Также имеется 116 проектов регионального уровня и более 1000 муниципальных проектов. Среди проектов федерального уровня преобладают соглашения о строительстве автомобильных дорог.

Проекты же регионального и муниципального уровня в основном представлены соглашениями в коммунальной и энергетической сферах. Кроме того, как отмечают эксперты, возрос интерес к концессионным проектам в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО, так теперь называют в связи с изменениями в законодательстве твердые бытовые отходы. – Авт.). Этот интерес вызван с недавними поправками, внесенными в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», в соответствии с которыми основные полномочия в сфере обращения с отходами перешли в ведение региональных властей.

Следует отметить, что в базе данных Единой информационной системы государственно-частного партнерства в РФ практически нет проектов, которые можно было бы назвать Соглашением о ГЧП в классическом его понимании, т. е. на основе Закона № 224-ФЗ. Объясняется это тем, что на местах просто не успели создать нормативно-правовую базу в развитие этого закона. Поэтому основная часть проектов как регионального, так и муниципального уровня осуществляется на условиях концессии Федерального закона «О концессиях».

В базе системы есть данные только о 29 проектах ГЧП регионального уровня. Причем из очень небольшого числа регионов: Санкт-Петербург – 7, Удмуртская Республика – 4, Нижегородская область – 4, Ямало-Ненецкий АО – 3, Костромская область – 2, Томская область – 2. По одному проекту имеют Хабаровский край, Ханты-Мансийский АО, Пермский край, Вологодская область, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Республика Коми. Все эти проекты приняты к реализации на основании региональных законов о ГЧП.

Центром развития ГЧП совместно с Минэкономразвития и Торгово-промышленной палатой России составляется рейтинг «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Феде-

²⁸ Муниципально-частное партнерство // Официальный сайт администрации г. Красноярска. – URL: http://www.admkrsk.ru/citytoday/economics/investpolitika/Pages/mun_chast_part.aspx (дата обращения: 18.01.2017).

²⁹ Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ. – URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения: 17.01.2017).

рации». В соответствии с ним, в 2014–2015 гг. Красноярский край находился на 56 месте среди 85 субъектов Федерации, а в рейтинге 2015–2016 гг. переместился на 29 место.

Чем вызван рост? На начало 2017 г. в базе данных проектов ГЧП зарегистрировано 59 проектов ГЧП, территориально расположенных в Красноярском крае. 56 из этих проектов реализуются на условиях концессионных соглашений, и только три из них (в Мотыгинском и Партизанском районах) – на иных основаниях. Общая сумма инвестиционных обязательств по этим проектам составляет сумму порядка 1 млрд рублей (не по всем проектам есть данные об инвестобязательствах, поэтому и точную цифру дать нет возможности).

Наиболее крупные из них:

– *Концессионное соглашение в отношении объектов электросетевого хозяйства и иных объектов, в целях реконструкции и эксплуатации. Сумма инвестиционных обязательств – 363,7 млн рублей. Публичным партнером выступает администрация г. Ачинска, а частным – АО «Красноярская региональная энергетическая компания». Срок реализации проекта – 20 лет.*

– *Реконструкция объектов концессионного соглашения в Енисейском районе. Отрасль реализации проекта – производство, распределение и передача электрической энергии. Сумма инвестобязательств – 170,0 млн рублей. Публичный партнер – Администрация муниципального образования Енисейский район, частный партнер – ООО «Енисейская Энергетическая компания». Срок реализации проекта – 10 лет.*

– *Завершение строительства полигона твердых бытовых отходов в г. Канске. Сумма инвестобязательств – 74,8 млн рублей. Публичный партнер – муниципальное образование город Канск, частный партнер – ООО «Мусоросортировочная компания “Восток”». Срок реализации проекта – 12 лет.*

– *Создание и реконструкция полигона твердых бытовых отходов в г. Зеленогорске. Сумма инвестобязательств – 69,5 млн рублей. Публичный партнер – администрация ЗАТО г. Зеленогорска, частный партнер – Простое товарищество, состоящее из ООО «Экоресурс», ООО «Вторичные ресурсы Красноярск», ООО «ЭКОСТРОЙ-ИНВЕСТ». Срок реализации проекта – 5 лет.*

– *Спортивно-развлекательный центр в г. Норильске. Сумма инвестобязательств – 25,0 млн рублей. Публичный партнер – муниципальное образование город Норильск в лице Управления имущества Администрации города Норильска, частный партнер – ООО «Пандора». Срок реализации проекта – 20 лет.*

– *Создание развлекательно-досугового центра в г. Норильске. Сумма инвестобязательств – 22,5 млн рублей. Публичный партнер – муниципальное образование город Норильск в лице Управления имуще-*

ства Администрации города Норильска, частный партнер – ООО «Арт-Премиум». Срок реализации проекта – 15 лет.

– Выполнение реконструкции (работ) на полигоне твердых бытовых отходов и полигоне промышленных отходов с целью увеличения их срока эксплуатации. Сумма инвестобязательств – 23,3 млн рублей. Публичный партнер – Комитет по управлению муниципальной собственностью г. Лесосибирска, данных о частном партнере нет. Срок реализации проекта – 29 лет.

Соглашения о ГЧП также действуют в Сосновоборске, Иланском районе, Нижнеингашском районе, в муниципальном образовании п. Кедровый.

Но самой «ГЧП-ированной» территорией Красноярского края является Канский район. Здесь реализуется сразу 35 проектов ГЧП на общую сумму 62,2 млн рублей. Все они имеют отношение 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». По сути практически во всех крупных населенных пунктах района в конце 2015 г. в концессию на 10 лет передано имущество муниципальных предприятий, обеспечивающих эти поселения горячей водой, тепловой энергией и холодной водой. Публичным партнером при этом выступило МКУ «КУМИ администрации Канского района», а частными – порядка десяти обществ с ограниченной ответственностью, специализирующихся на этой деятельности.

Пример Канского района очень даже вдохновляет. По существу, перед нами пример, когда муниципальные власти привлекли очень серьезные инвестиции в сферу ЖКХ, повысили эффективность расходов бюджета. Прорыв этого района в сфере ЖКХ стал одним из рычагов, которые резко приподняли рейтинг Красноярского края по уровню развития ГЧП в России. Нельзя не отметить и другого обстоятельства. У системы ЖКХ имеется мощнейший задел по взаимодействию между властью и бизнесом в этой области. С учетом того, что определенный опыт по заключению проектов в этой сфере наработан, можно ожидать здесь всплеска активности по заключению соглашений о ГЧП уже в 2017 г.

С другой стороны, из вышеприведенных данных видно, что достаточно капиталоемкие соглашения о ГЧП заключаются в области энергетики, в сфере утилизации и переработки твердых коммунальных (бытовых) отходов, физической культуры и спорта. При достаточно эффективной работе со стороны властей регионов и муниципальных образований соглашения о ГЧП могут привлечь очень серьезные инвестиции.

Учтем, что к настоящему времени практически отсутствуют соглашения о ГЧП, подписанные в соответствии с Законом № 224-ФЗ. Причина заключается в том, что и в центре, и на местах власти просто не

успели выработать нормативные документы, которые могли бы лечь в основу привлечения инвестиций в соответствии с ним.

Между тем, Законом № 224-ФЗ предусмотрен довольно широкий перечень объектов соглашений о государственно-частном партнерстве и муниципально-частном партнерстве (ст. 7). Назовем лишь некоторые из них. Это частные автомобильные дороги с сопутствующей инфраструктурой, транспорт общего пользования, объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта, морские и речные порты с соответствующей инфраструктурой; морские, речные, воздушные суда с соответствующей инфраструктурой, включая аэродромы, аэропорты и т. д.; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; гидротехнические сооружения; подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации; объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта; объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов; объекты благоустройства территорий, в том числе для их освещения; мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры; объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции и т. д.

В общем, при условии достаточной нормативно-правовой базы по применению Закона № 224-ФЗ органы власти и местного самоуправления могут существенно нарастить привлечение инвестиций, благодаря заключению соглашений о ГЧП (МЧП).

В июне 2016 г. был подготовлен и опубликован проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 г.³⁰

Этот документ готовился уже после принятия Федерального закона о ГЧП (МЧП). И это не могло не сказаться на его содержании. Образно говоря, его можно назвать «поэмой о ГЧП».

Во введении этого документа записано, что стратегия «адресована населению региона... органам власти Красноярского края... и бизнес-сообществу, **которое участвует в реализации Стратегии на принципах государственно-частного партнерства**» (выделено нами. – Авт.).

В проекте Стратегии предусмотрено «изменение системы финансирования социальной сферы на базе развития государственно-частного партнерства по двум направлениям:

- увеличение объемов и доли внебюджетных источников;
- привлечение организаций всех форм собственности к выполнению государственных полномочий по предоставлению социальных услуг населению» (п. 3.4).

³⁰ Официальный портал Красноярского края. – URL: <http://www.krskstate.ru/2030/plan> (дата обращения: 17.01.2017).

В сентябре 2016 г. состоялось заседание Экспертного общественного совета Законодательного собрания Красноярского края, посвященное обсуждению Стратегии. Представлял ее новоизбранный депутат Государственной думы, еще не сложивший к тому времени полномочия вице-премьера правительства края, Виктор Зубарев. Один из депутатов Законодательного собрания попросил прояснить, не означает ли ставка на государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения увеличение количества платных услуг и, соответственно, уменьшение числа финансируемых из бюджета. И получил весьма интересный ответ. Цитирую по пресс-релизу пресс-службы Законодательного собрания: «Виктор Зубарев ответил, что ни в коем случае: речь идет о развитии **аутсорсинга** (выделено нами. – Авт.). В частности, в Березовском районе сегодня строится частный дом для пенсионеров и ветеранов. Услуги по их содержанию берет на себя государство. То же касается и многочисленных частных реабилитационных центров, где проходят курс лечения наркозависимые люди»³¹.

Какие проблемы на пути внедрения ГЧП в здравоохранении? Читаем проект Стратегии, в нем четко названа одна из них: «отсутствие публичных правил конкуренции за предоставление медицинских услуг в рамках реализации Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, неразвитость механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в здравоохранении».

Словом, чтобы внедрять ГЧП в здравоохранении, необходимо разработать соответствующий нормативный документ о правилах организации публичного конкурса.

В сфере образования проектом Стратегии предполагается расширить практику «государственно-частного партнерства по осуществлению поддержки талантливых детей» (п. 3.4.2).

В области культуры этим документом предусмотрено «формирование новой системы финансирования культуры, в которой существенную долю (до 25 %) составят внебюджетные источники, будет обеспечено путем развития государственно-частного партнерства, благотворительной деятельности, меценатства и иных альтернативных механизмов финансирования культуры» (п. 3.4.3). В частности, предусмотрено через ГЧП: участие частных инвесторов в строительстве и ремонте объектов культуры, реставрации и восстановлении объектов культурного наследия, в том числе с приспособлением их для современного использования; привлечение частных средств на поддержку образовательных и просветительских проектов.

В разделе Стратегии «Физическая культура и спорт» отмечено, что в регионе «вводятся новые физкультурно-оздоровительные комплексы, в

³¹ Базовая ценность стратегии – человек // Официальный портал Законодательного собрания Красноярского края. – URL: <http://www.sobranie.info/newsinfo.php?UID=52738> (дата обращения: 18.01.2017).

том числе на условиях государственно-частного партнерства». Однако констатируется «неразвитость механизмов стимулирования государственно-частного партнерства, слабая включенность (эпизодичность участия) бизнеса в развитие сферы физической культуры и спорта». Приоритетным направлением названо: «совершенствование инфраструктуры физической культуры и спорта края на принципах государственно-частного партнерства и софинансирования из регионального, федерального и муниципального бюджетов» (п. 3.4.4.). В рамках данного направления с привлечением всех источников финансирования будет проводиться реконструкция существующих и создание новых объектов для развития спорта, в том числе их строительство для проведения XIX Всемирной зимней универсиады 2019 г. в г. Красноярске.

В системе ЖКХ планы более грандиозные: «Получит развитие государственно-частное партнерство в сфере коммунального хозяйства, ведущей формой хозяйственной деятельности станут концессионные соглашения, на основе которых с привлечением частных инвестиций будет осуществлена модернизация и развитие коммунальной инфраструктуры населенных пунктов края» (п. 3.5).

Намечены подвижки и в градостроительной деятельности, состоится «формирование на базе разработанных документов территориального планирования инвестиционных комплексных проектов по градостроительному развитию новых районов и их реализация с использованием механизмов государственно-частного партнерства».

Ставится задача вовлечения механизмов ГЧП при формировании «транспортной и энергетической инфраструктуры в территориях нового освоения». Предполагается использовать эти механизмы в лесопромышленном комплексе (строительство лесовозных дорог, организация производств по глубокой переработке древесины и т. д.). Механизмы ГЧП планируется применять в дорожном строительстве, а также информационно-коммуникационном комплексе.

В области экологии предполагается создание на основе ГЧП инфраструктуры сортировки и переработки промышленных и твердых бытовых отходов, а проведение мероприятий по оздоровлению и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью в территориях с неблагоприятной экологической ситуацией.

В общем, проект Стратегии предусматривает вовлечение механизмов ГЧП в очень многие отрасли экономики и сферы жизни населения.

ГЧП и агропромышленный комплекс

Вместе с тем авторы проекта Стратегии не учли в полной мере потенциал ГЧП. Так, в этом документе ни слова не говорится об использовании ГЧП в такой важной сфере, как аграрно-промышленный комплекс, хотя в Законе № 224-ФЗ взаимодействие государства и частного бизнеса в этой сфере предусмотрена. Объекты производства, переработ-

ки, хранения сельскохозяйственной продукции, соответствующая инфраструктура подпадают под действие закона.

В проекте ставится задача максимального обеспечения потребителей края продукцией местных сельскохозяйственных товаропроизводителей. Деятельность в этом направлении в том числе предусматривает «развитие логистической инфраструктуры, включая строительство оптово-распределительных центров поставок, осуществляющих прием, хранение, предпродажную подготовку и формирование партий товаров для отгрузки хозяйствующим субъектам, осуществляющим оптовую и (или) розничную торговлю продовольственными товарами» (п. 3.6.2). Чуть ниже идет пояснение, что понимается под деятельностью региональных властей в этой области: «Оказание содействия хозяйствующим субъектам... в поиске необходимых площадок под строительство торговых объектов, в том числе оптово-распределительных (логистических) центров поставок и розничных продовольственных рынков». В общем, судя по тексту документа, логистическая инфраструктура для потребительского рынка будет создаваться его участниками, за их средства, а государство лишь подскажет, где тот или иной объект можно построить.

Между тем, как показали материалы круглого стола на тему «Агропромышленный комплекс Красноярского края: тенденции и перспективы развития», проведенного в ноябре 2016 г. редакцией газеты «Красноярский рабочий» и информационным порталом «Бизнес-Сайт», именно государственно-частное партнерство призвано стать тем механизмом, который в значительной мере может помочь решить проблему создания и развития логистической инфраструктуры по развитию товаропроводящей сети продукции АПК³². Так, участник круглого стола заведующего кафедрой логистики Красноярского государственного агроуниверситета, д.э.н. В.Ф. Лукиных, упоминая о зарубежном опыте оптово-распределительных центров продовольственной продукции, сказал: «Государство в Европе в создание подобных центров вкладывает деньги, а затем они выкупаются частными структурами. Поэтому их создание видится на основе частно-государственного партнерства и договора о концессиях»³³. В процессе развития потребительского рынка на региональном уровне, по мнению В.Ф. Лукиных, важную роль должно сыграть взаимодействие властей с региональными союзами предпринимателей³⁴.

Есть на этом пути и достойные примеры. Так, в 2017 г. в Новосибирске запланировано начать строительство центра торговли и переработки сельхозпродукции (оптово-распределительного центра). По словам министра Минэкономразвития Новосибирской области Ольги Молчановой, площадь создаваемого ОРЦ в составит 247 тыс. кв. м. Общий объем

³² См.: Павленко С. Оставьте нас в покое – и мы накормим страну // Красноярский рабочий. – 2016. – 30 нояб.; *То же* (расширенная версия) // Бизнес-сайт. – URL: <http://www.sitebs.ru/blogs/30070.html> (дата обращения: 18.01.2017).

³³ Там же.

³⁴ См.: Лукиных В.Ф. Методология гармонизации структуры отраслей в экономике региона. – Красноярск: Изд-во СибГАУ, 2008. – С. 160–163.

единовременного хранения составит 206 тыс. тонн скоропортящихся продуктов, размер инвестиций – более 16 млрд рублей³⁵. Как ожидается, в 2017 г. будет осуществлено строительство первой очереди, а в 2019 г. – проект выйдет на проектную мощность. Основные производственные территории, которые планируется построить:

- складские площади – сухие склады с различными режимами хранения (температура, влажность, освещенность, и т. д.), холодильные и морозильные камеры, аквариумы и бассейны для морепродуктов;
- торговые площади – для оптовой торговли сельхозпродукцией, в т. ч. низкотемпературные павильоны);
- производственные площади – линии сортировки, помывки, калибровки, переработки, фасовки сельхозпродукции;
- офисные и прочие площади.

Основные бизнес-операции создаваемого предприятия:

- фитосанитарный и ветеринарный контроль;
- складское хранение;
- оптовая и розничная торговля;
- переработка сельхозпродукции и сопутствующий сервис;
- электронная торговая площадка.

Государство в этом проекте участвует в следующих форматах: снижение налога на прибыль; снижение налога на имущество; субсидирование процентной ставки по привлекаемым заемным средствам (2/3 – федеральный бюджет, 1/3 – областной бюджет); компенсация части капитальных затрат (на условиях софинансирования федерального (19 %) и регионального бюджетов (1 %)). Иными словами, перед нами комплексный проект государственно-частного партнерства.

В целом проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 г. дает широкие перспективы для развития в регионе ГЧП и в случае его утверждения может стать серьезным импульсом для привлечения инвестиций. Вместе с тем, региональная нормативная база в вопросах ГЧП пока еще не в полной мере разработана. Ее нужно развивать. И здесь не обойтись без взаимодействия с экономической наукой.

Интересные предложения на эту тему имеются в опубликованной в 2014 г. монографии красноярского экономиста и юриста, кандидата экономических наук В.В. Прохорова «Государственно-частное партнерство: опыт и перспективы применения»³⁶. Немаловажно, что в этой монографии, значительная часть которой написана на материалах г. Красноярска, проанализированы перспективы и возможности вовлечения в про-

³⁵ Миллиарды на проекты и годы на окупаемость / интервью Ольги Молчановой // Деловой квартал. – Новосибирск, 2016. – 8 дек. – URL: <http://nsk.dk.ru/news/milliardy-na-proekty-i-gody-na-okupaemost-intervyu-olgi-molchanovoy-237060251> (дата обращения: 18.01.2017).

³⁶ Прохоров В.В. Государственно-частное партнерство: опыт и перспективы применения». – Красноярск: Изд-во СибГАУ, 2014. – С. 98–99.

екты ГЧП (МЧП) финансовых ресурсов с помощью корпоративных и инфраструктурных облигационных займов, а также средств закрытых паевых фондов и негосударственных пенсионных фондов. Государству и муниципалитету важно привлечь инвестора в проект ГЧП на наиболее выгодных для бюджета условиях. И чем больше будет запас «просчитанных» финансовых инструментов по привлечению средств в подобные проекты, тем выше шансы у публичного партнера добиться максимальной бюджетной эффективности.

В изданной в 2016 г. монографии В.В. Прохорова «Выбор механизмов государственно-частного партнерства при реализации крупных инфраструктурных и социальных проектов»³⁷ основное внимание уделено алгоритмам выбора моделей и форм ГЧП с точки зрения максимальной эффективности для бюджета и частных партнеров. Разработанные в ходе исследования алгоритмы и соответствующие им матрицы, с нашей точки зрения, должны быть учтены в соответствующих разработках и рекомендациях на региональном уровне³⁸. Один из вариантов – создание программного продукта, сшитыми в его канву алгоритмами по выбору моделей и форм ГЧП, вычисления их эффективности.

Заключение. Сейчас уже очевидно, что по ряду направлений «ГЧП-изация» России может пойти в массовом порядке. В первую очередь это относится к сфере ЖКХ, транспортной и энергетической инфраструктуре, проектам по сортировке и переработке промышленных и твердых бытовых отходов. Есть вероятность широкого применения механизмов ГЧП в социальной сфере, образовании, здравоохранении, культуре, физической культуре и спорте. Наличие типовых алгоритмов по реализации соглашений о ГЧП может существенно минимизировать издержки по их внедрению, ослабить роль субъективного фактора при принятии решений, ускорить процесс полноценного включения этого механизма взаимодействия государства и бизнеса в экономическую практику.



³⁷ Прохоров В.В. Выбор механизмов государственно-частного партнерства при реализации крупных инфраструктурных и социальных проектов / Сиб. гос. аэрокосм. ун-т. – Красноярск, 2016. – 128 с.

³⁸ Пантелеев В.И. Рецензия на монографию В.В. Прохорова «Выбор механизмов государственно-частного партнерства при реализации крупных инфраструктурных и социальных проектов» // Бизнес-Сайт. – URL: <http://www.sitebs.ru/blogs/30672.html> (дата обращения: 17.01.2017).