

Инфраструктурное развитие региона на основе ГЧП: опыт Новосибирской области

А.И. КОВАЛЕНКО, E-mail: alks.kovalenko@gmail.com

Центр развития государственно-частного партнерства АО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области», Новосибирск

Аннотация. Практика применения концессий и соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве для реализации проектов развития региональной и муниципальной инфраструктуры со временем расширяется. Однако пока рано говорить о том, что потенциал взаимодействия государства и бизнеса используется в полной мере. Анализ реализованных и нереализованных инициатив и проектов, по мнению автора, позволяет выявить существующие проблемы и точнее оценить реальные перспективы развития инфраструктуры региона на основе механизма государственно-частного партнерства. В статье рассматривается текущее состояние рынка государственно-частного (муниципально-частного) партнерства Новосибирской области. Освещаются проблемы, возникшие в ходе подготовки и реализации наиболее значимых для региона проектов, которые предполагалось реализовать с использованием концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве. Делается вывод о необходимости совершенствования законодательного регулирования, прежде всего – в направлении более справедливого распределения рисков между участниками проектов.

Ключевые слова: концессия; государственно-частное партнерство; инвестиции; инвестиции в основной капитал; Новосибирская область; инфраструктура; социально-экономическое развитие; инвестиционный проект; проектное финансирование

От желаемого к действительному

В условиях перманентного дефицита бюджетных средств перед органами регионального и муниципального управления стоит задача активизации поисков внебюджетных источников финансирования важнейших для развития территории инфраструктурных проектов. Прежде всего, речь идет о привлечении в них инвестиций со стороны бизнеса. В последние годы в качестве механизма такого финансирования все чаще рассматриваются различные варианты государственно-частного партнерства (ГЧП).

Наиболее детализированными и проработанными формами ГЧП в России на сегодняшний день являются концессии и соглашения о ГЧП (МЧП). К тому же они законодательно закреплены,

что предопределяет их наиболее широкое применение в отечественной инвестиционной практике. Особенно активно используется концессионное соглашение, суть которого заключается в установлении обязательств частного инвестора по созданию (реконструкции) и целевой эксплуатации объектов публичной инфраструктуры (автодорог, мостов, стадионов, детских садов, школ, поликлиник и пр.). Очевидно, со временем оно может стать одним из наиболее привлекательных инструментов развития инфраструктуры как для государства, в чьи обязанности входит ее создание, так и для инвесторов, получающих гарантированный спрос на услуги, предоставляемые в рамках концессионных соглашений. Финансирующие организации (банки и институты развития) в свою очередь заинтересованы во вложении в проекты ГЧП, поскольку участие в них государства существенно снижает риски невозврата и обеспечивает заданную доходность.

Высокий потенциал использования в России ГЧП на всех уровнях управления отмечают многие авторы. Оно нередко становится инструментом стратегического развития региональной и муниципальной инфраструктуры, способствуя, с одной стороны, росту спроса на инфраструктурные проекты в связи с потребностью создания и обновления объектов государственного инфраструктурного комплекса, а с другой – росту количества предложений от заинтересованных в долгосрочном сотрудничестве инвесторов и инфраструктурных компаний [Авербух, Астафьева, 2018]. Не случайно продвижение ГЧП сегодня выступает «одним из важных инструментов государственной политики, направленной на выстраивание новой модели экономического развития» [Алексеев, Нефёдкин, 2018. С. 104].

Вместе с тем, очевидно, что сложившаяся практика реализации ГЧП далека от совершенства. Анализируя состав участников крупнейших инфраструктурных проектов, осуществляемых в форме концессионных соглашений, А. Пастуханов пришел к выводу, что в них «...не достигается основная цель ГЧП, а именно: привлечение частных инвестиций в экономику Российской Федерации» [Пастуханов, 2018а. С. 179]. В большинстве таких соглашений бизнес представлен крупными государственными компаниями. В менее капиталоемких инфраструктурных проектах регионального и муниципального уровня частные компании участвуют более охотно [Пастуханов, 2018б]. Но, как

показано в одной из публикаций [Нефёдкин и др., 2019], даже в относительно успешных проектах могут возникать непредвиденные «подводные камни» и ловушки, приводящие к серьёзным расхождениям между желаемым и действительным.

Примеры проектов ГЧП, планируемых к реализации и уже осуществляемых в Новосибирской области, рассмотренные в настоящей статье, позволяют проанализировать имеющиеся правовые ограничения этого механизма. Главной проблемой, на наш взгляд, является сложность выстраивания взаимовыгодной для всех участников схемы соглашения по каждому проекту с учетом его специфики и в условиях существующей законодательной базы.

Две стороны ГЧП: буква и дух закона

К преимуществам применения механизма ГЧП для публичной стороны (органов государственного, регионального управления, местного самоуправления) относятся следующие возможности:

- привлечение частного инвестора к финансированию создания (реконструкции) объекта в условиях ограниченности бюджетных ресурсов;
- реализация проекта за пределами срока действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств;
- объединение в рамках одного проекта различных этапов позволяет повысить качество создаваемого объекта и снизить риски превышения сметной стоимости его строительства и эксплуатации;
- приобретение не объекта, а услуги с бюджетными выплатами в соответствии с требованиями их объема и качества (операционный лизинг).

Для частной стороны применение концессии или иных форм ГЧП позволяет распределить часть рисков (недостаточная загруженность объекта, изменение макроэкономической ситуации и т.п.) на публичную сторону; инвестировать в долгосрочный проект с фиксированной доходностью под гарантии и (или) обязательства публичной стороны.

К настоящему времени в России сложилось несколько форм ГЧП (табл. 1). К сожалению, далеко не все они полностью соответствуют «духу партнерства», основанному на справедливом распределении рисков между государственной и частной сторонами. Пожалуй, только концессионное соглашение и соглашение о ГЧП

(о МЧП) всесторонне учитывают данное требование, устанавливая *обязательность* осуществления капитальных вложений частным инвестором и *допустимость* финансового участия публичной стороны на стадии создания (реконструкции) объекта соглашения, а также возможность (в случае с концессиями – требование) его целевой эксплуатации для предоставления услуг потребителям.

Таблица 1. **Формы ГЧП в РФ**

Форма	Законодательное регулирование
Концессионное соглашение	Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Соглашение о ГЧП (о МЧП)	Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»
Контракт жизненного цикла	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязанностями арендатора	Гражданский кодекс РФ, федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»
Долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя в интересах юридического лица с государственным участием	Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»
Офсетный контракт	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Специальный инвестиционный контракт	Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике»

Новосибирская область активно применяет механизмы ГЧП в реализации инфраструктурных проектов. Стратегией социально-экономического развития региона до 2030 года ГЧП определено как один из приоритетных механизмов обеспечения социально-экономического роста¹.

В федеральном рейтинге субъектов Федерации по уровню развития ГЧП, ежегодно подготавливаемом НП «Центр развития ГЧП» совместно с Минэкономразвития РФ и Торгово-промышленной палатой России, Новосибирская область занимает 7-е место, а среди регионов СФО – лидирует (по итогам 2018–2019 гг.).

¹Постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 № 105-п «О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

По состоянию на октябрь 2019 г.,² в стадии реализации на территории Новосибирской области находятся 55 инвестиционных проектов, использующих механизмы ГЧП. Наиболее популярные форматы такого партнерства – концессия (37 проектов), инвестиционный договор (9) и договор аренды земельного участка без торгов (6). Особо отметим, что в регионе реализуется в рамках федерального закона от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» первый в России в сфере здравоохранения ГЧП-проект по строительству семи поликлиник в г. Новосибирске.

Совокупный объем инвестиций по всем инициированным проектам составляет 63,6 млрд руб., из которых 34,3 млрд (53,9%) – бюджетные средства (26,2 млрд руб. – из федерального бюджета; 6,9 млрд – из областного; 1,2 млрд – средства местных бюджетов), а 29,3 млрд руб. – частные инвестиции.

В концессионных соглашениях доля бюджетных средств выше: при общем объеме инвестиций по 37 проектам 49,7 млрд руб., бюджетные средства составляют 31,7 млрд руб. (63,8%, в том числе 26,2 млрд – из федерального бюджета; 4,3 млрд – из областного; 1,2 млрд руб. – средства местных бюджетов), и лишь 18,0 млрд руб. вкладывают частные инвесторы.

Доминирование концессионного механизма объясняется довольно просто: концессия законодательно является безальтернативной формой создания и реконструкции сетей тепло-, водоснабжения и водоотведения, а именно в сфере ЖКХ реализуется наибольшее количество концессий (21 проект с общим объемом инвестиций в 9,1 млрд руб., из которых 8,0 млрд – частные вложения). В социальной сфере в стадии реализации находятся 13 проектов с общим объемом инвестиций 1,1 млрд руб., из которых 1,0 млрд – частные.

Наиболее масштабные проекты ГЧП в Новосибирской области реализуются на региональном уровне. Регион выступает публичной стороной в двух концессиях и одном соглашении о ГЧП: 1) по строительству четвертого моста через реку Обь в г. Новосибирске (общий объем инвестиций составляет 38,8 млрд руб.,

²Государственный реестр инвестиционных проектов Новосибирской области // Инвестиционный портал Новосибирской области. URL: <https://invest.nso.ru/ru/page/27> (дата обращения: 21.10.2019).

из которых 26,2 млрд руб. – федеральная субсидия, 8,3 млрд – частные инвестиции, 4,3 млрд руб. – средства областного бюджета) и 2) созданию мусоросортировочных комплексов и полигонов в Новосибирском районе Новосибирской области (общий объем инвестиций – 6,5 млрд руб. – полностью из средств частного инвестора), а также 3) строительство, финансирование и техническое обслуживание объектов для оказания первичной медико-санитарной помощи в г. Новосибирске (общий объем инвестиций – 8,9 млрд руб., из которых 7,3 млрд руб. – частные, 1,6 млрд руб. – средства областного бюджета).

Также в регионе реализуется первая *федеральная* концессия в сфере здравоохранения в г. Новосибирске – по созданию медицинского промышленного парка (общий объем инвестиций 0,7 млрд руб. – полностью из средств частного инвестора).

Остальные 34 концессионных соглашения заключены с 8 муниципалитетами и 3 городскими округами Новосибирской области. Их общий объем инвестиций – 3,7 млрд руб., 2,5 млрд руб. из которых – частные средства.

Имея за плечами богатый опыт структурирования и запуска инфраструктурных проектов, регион продолжает сталкиваться со следующими трудностями.

«Из левого кармана в правый»

Согласно действующим правовым нормативам³, инвестор (концессионер), вкладывающий средства в инфраструктурный ГЧП-проект, не обладает какими-либо льготами или преференциями, которые снижали бы для него налоговую нагрузку либо давали приоритет в конкурсных процедурах при функциональной эксплуатации объекта соглашения. Все это неизбежно увеличивает издержки, связанные с реализацией инвестиционного проекта, оплачивать которые, в конечном счете, предстоит потребителям и отчасти – публичной стороне.

Так, концессионные соглашения и соглашения о ГЧП (МЧП) нередко предусматривают обязанность публичной стороны компенсировать затраты инвестора в части уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему

³ См. федеральные законы № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях», и № 224-ФЗ от 13.07.2015 «О ГЧП, МЧП в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»

РФ и во внебюджетные фонды⁴. По сути, при этом происходит перекачивание денег из одного государственного кармана в другой: сначала государство получает от бизнеса дополнительные налоги, а затем возмещает их в рамках компенсации затрат по концессионному соглашению.

Впрочем, бывают и обратные ситуации. Если по договору концессии объект перешел от муниципального предприятия к частному инвестору, он «выпадает» из-под льготного налогообложения, которым пользовался ранее, а у инвестора неожиданно возрастают издержки по проекту (по некоторым платежам МУПы пользуются льготами, которых лишены частные компании). Подобная ситуация наблюдалась, например, при реализации концессионных соглашений в проектах модернизации систем теплоснабжения в г. Оби и р.п. Маслянино Новосибирской области [Нефёдкин и др., 2019].

В любом случае появление у инвесторов дополнительных финансовых, административных и иных издержек в результате заключения договора концессии, не способствует росту привлекательности этого механизма в бизнес-среде. Возможным решением указанной проблемы может быть установление особого правового режима для организаций-инвесторов в части налогообложения. Это может быть реализовано как на федеральном, так и на региональном уровне.

В подавляющем большинстве случаев предоставление льгот инвесторам необходимо в целях снижения налоговой нагрузки и уменьшения срока окупаемости проекта. К примеру, инвестор-концессионер, не имеющий прав собственности на объект концессионного соглашения, в силу действия статьи 378.1 Налогового кодекса РФ⁵ обязан уплачивать налог на имущество организаций. При этом данный налог относится к числу региональных, и для установления по нему льготного режима достаточно внести изменения в региональное законодательство.

⁴ В соответствии с ч. 13 ст. 3 «Закона о концессиях», концедент «вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения». Поэтому возмещение налоговых расходов инвестора нередко включается в состав так называемой платы концедента, выплачиваемой из бюджетных средств после введения объекта в эксплуатацию.

⁵ Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Уже сегодня такой льготный режим для участников концессионных соглашений действует в 26 регионах РФ. В Новосибирской области, несмотря на то, что «модернизация, расширение или создание объектов в рамках заключенных соглашений о ГЧП (МЧП) и концессионных соглашений»⁶ признано одним из перспективных направлений инвестиционной деятельности, концессионерам гарантирована возможность участия в конкурсе на предоставление мер государственной поддержки, однако это еще не дает гарантии на победу в нем и получение данной поддержки.

Подчеркнем, что публичная сторона (государственный, региональный, муниципальный орган) должна быть заинтересована в сокращении сроков окупаемости проекта (уменьшении инвестиционных затрат) без потери его качества и эксплуатационных свойств. Тем более что инвестор управляет им только временно (до окончания срока действия соглашения) и при этом осуществляет полномочия, которые изначально закреплены за публичной стороной. А значит, без законодательных новаций, облегчающих бремя концессионера, в процессе развития механизмов и практики концессий и соглашений о ГЧП (МЧП) не обойтись. Хотя бы на региональном уровне.

Федеральное плечо поддержки

Если проект, реализуемый на основе механизма концессии или соглашения о ГЧП (МЧП), является достаточно капиталоемким (свыше 1 млрд руб.), в большинстве случаев ему необходима федеральная поддержка, поскольку подавляющее большинство муниципалитетов и субъектов РФ, имея дефицитные бюджеты, пока не в состоянии самостоятельно развивать инфраструктуру на своей территории [Авербух, Астафьева, 2018].

Отличным примером качественного взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных властей и частных инвесторов могут служить коммунальные концессии в рабочем поселке Маслянино и городе Оби Новосибирской области. При финансовой поддержке федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ, который взял на себя 60% финансирования, на конкурсной основе удалось привлечь частных инвесторов

⁶Постановление Правительства Новосибирской области от 29.09.2011 № 418-п «О перспективных направлениях инвестиционной деятельности и нормативных значениях показателей бюджетной эффективности» (ред. от 25.09.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

(по регламенту Фонда, они должны вложить не менее 20% от стоимости проекта, еще 20% – это средства регионального бюджета). Оба проекта стартовали в 2016 г., и уже начиная с отопительного сезона 2017–2018 гг. жители начали получать качественные и бесперебойные услуги ЖКХ. При этом концессионное соглашение, определяющее минимальный планируемый размер дохода концессионера, заключено на 25 лет (подробнее см. [Нефёдкин и др., 2019]). По утверждению экспертов, привлекательность для частных инвесторов проектов модернизации систем ЖКХ во многом предопределяется размером доли бюджетного софинансирования – чем она выше, тем короче срок окупаемости.

Инфраструктура в рассрочку

Механизмы концессии и ГЧП (МЧП)-соглашений позволяют государству (регионам, муниципалитетам) получить общественно значимые объекты «здесь и сейчас», обойдя обязательность трехлетнего бюджетного планирования, установленного Бюджетным кодексом РФ (см. п. 9 ст. 78 БК РФ). Более того, основные платежи публичной стороны (кроме капитального гранта, который выплачивается на инвестиционной фазе) приходится на период эксплуатации объекта (см. ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях). Тем не менее набрать как можно больше проектов у публичной стороны не выйдет – из-за ограниченных инвестиционных возможностей бюджета. Даже такой экономически развитый регион, как Новосибирская область, сегодня использует инструменты ГЧП только в капиталоемких проектах (табл. 2).

Если не брать в расчет пока нереализованную из-за информационно-коммуникационных рисков «мусорную» концессию, совокупные затраты областного бюджета Новосибирской области на реализацию двух ГЧП-проектов по строительству четвертого моста и семи поликлиник составляют свыше 3,0 млрд руб. (1,83% от расходной части областного бюджета, взятого за основу 2019 г.). В последующие периоды данные затраты будут только возрастать, в первую очередь из-за невозможности прогнозирования с высокой точностью спроса на платные услуги, оказываемые инвесторами в рамках проектов (механизм минимального гарантированного дохода).

Таблица 2. Региональные бюджетные обязательства Новосибирской области по заключенным концессиям и соглашениям о ГЧП

Критерий	Мусоросортировочные комплексы и полигоны	Четвертый мост	Семь поликлиник
Форма реализации	Концессионное соглашение	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП
Капитальный грант*, млрд руб.	0	4,3**	1,6
Инвестиционная фаза	2016–2019***	2017–2022	2019–2022
Год ввода в эксплуатацию	Не определен	2022	2022
Срок соглашения	40 лет	25 лет	10,5 лет
Механизм возврата инвестиций инвестора	Минимальный гарантированный доход****	Минимальный гарантированный доход	Возмещение (плата за доступность)*****
Максимальный объем средств к возврату инвестору, млрд руб.	121,6	47,1	10,6

Примечание. * Капитальный грант – бюджетные средства, направляемые публичной стороной на софинансирование создания (реконструкции) объекта соглашения. ** Средства областного бюджета без учета средств, направляемых из федерального бюджета. *** Мероприятия по проектированию и созданию объекта соглашения, концессионное соглашение по которому было заключено в 2016 г., еще не начались. **** Минимальный гарантированный доход – объем недополученных доходов инвестора от оказания услуг в рамках эксплуатации объекта соглашения, компенсируемых публичной стороной (компенсация риска эксплуатации). ***** Возмещение (плата за доступность) – платежи публичной стороны инвестору в части компенсации его затрат на создание (реконструкцию) и зачастую затрат на эксплуатацию объекта соглашения.

Выиграл конкурс – попробуй снова

До сих пор остается законодательно нерешенным вопрос синхронизации федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и законодательства о ГЧП (МЧП). Это не позволяет концеденту гарантировать концессионеру сбыт его товара/услуг, в чем они оба объективно заинтересованы, чтобы объект быстрее окупился. Представим ситуацию, когда инвестор, признанный победителем по итогам рассмотрения частной инициативы либо по результатам открытого конкурса, заключает соглашение на реконструкцию имущества убыточного муниципального транспортного предприятия с последующей его функциональной эксплуатацией. Для того, чтобы оказывать услуги по муниципальным перевозкам

(в чем, собственно, и заключается эта самая эксплуатация), ему придется принять участие еще и в открытом конкурсе на право их осуществления (см. ч. 2 ст. 14 федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок...»⁷).

Справедливости ради отметим, что подготовлен законопроект, наделяющий инвесторов-перевозчиков, участвующих в транспортно-пассажи́рских концессиях (соглашениях о ГЧП (МЧП)), правом заключения соглашения о перевозках на неконкурентной основе⁸. В настоящее время он проходит согласование в Правительстве РФ.

Или другой пример, на этот раз из социальной сферы: инвестор осуществляет строительство и техническое обслуживание (инженерную эксплуатацию) объекта здравоохранения в рамках Закона № 224-ФЗ о ГЧП. По условиям соглашения, объект в течение всего срока его действия находится в собственности инвестора, а его целевую эксплуатацию должно осуществлять бюджетное учреждение, которое ведет свою закупочную деятельность в соответствии с действующим законодательством о закупках (Закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»)⁹. При этом складывается парадоксальная ситуация: если у публичного партнера (в данном случае – субъекта РФ) есть обязательство по заключению договора аренды объекта соглашения в целях осуществления его целевой эксплуатации бюджетным учреждением, то бюджетное учреждение вынуждено осуществить закупку у единственного поставщика (ст. 93 Закона № 44-ФЗ). Однако установление арендной платы в рамках соглашения о ГЧП (либо концессионного соглашения) не входит в перечень разрешенных Законом № 44-ФЗ способов определения начальной цены контракта.

Таких примеров, когда несогласованность норм, установленных разными законами, препятствует развитию тех или

⁷Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (ред. от 29.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=91571> (дата обращения: 01.08.2019).

⁹Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 27.06.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

иных соглашений и взаимоотношений, немало. Для системного решения проблемы необходимо на законодательном уровне синхронизировать регулирование закупочной деятельности в различных сферах с действующими нормами профильного законодательства о концессионных соглашениях и соглашениях о ГЧП (МЧП). Это, несомненно, позволило бы существенно увеличить число потенциальных участников таких соглашений, а публичная сторона в этом случае смогла бы рассчитывать на больший приток частного капитала в инфраструктурные проекты.

Интересы рынка и разумные компромиссы

На конкретном опыте Новосибирской области покажем, как непросто может быть путь масштабного инфраструктурного социального проекта. Его проработка активно началась еще в 2014 г., когда планировалось в рамках открытого конкурса найти инвестора для строительства по концессионной схеме девяти поликлиник. Концессия, с одной стороны, несколько повышает стоимость проекта в сравнении с классическим государственным контрактом (прежде всего, из-за обязательств по обеспечению доходности инвестору и выплаты процентов по привлекаемому инвестором заемному финансированию), с другой – позволяет региону рассчитаться с инвестором «в рассрочку», не наращивая собственные долговые обязательства. Тем не менее в процессе работы над проектом было принято решение исключить два объекта из состава концессионного соглашения¹⁰, чтобы снизить стоимость проекта, в итоге в нем осталось семь поликлиник. После полугодовой подготовки в сентябре 2017 г. был объявлен открытый конкурс на право строительства. Однако найти инвесторов тогда не удалось, и конкурс был признан несостоявшимся. Можно назвать несколько причин, почему было так трудно найти инвестора.

Во-первых, в РФ существует много компаний-застройщиков, в том числе специализирующихся на объектах социальной сферы, но среди них очень мало таких, кто готов не просто построить объект, но и осуществлять в дальнейшем его функциональную эксплуатацию, которая предусматривается Законом

¹⁰ Впоследствии один из них дважды пытались запустить по концессии, но безуспешно.

о концессии. Принимая это во внимание, регион предложил схему, по которой основным эксплуатантом построенных зданий должны выступать государственные бюджетные учреждения здравоохранения, а концессионер – осуществлять их техническое обслуживание, при этом по концессионному соглашению ему предоставляется право в каждой поликлинике вести целевую и согласованную с концедентом коммерческую деятельность, используя для этого 5% ее площади. Эта схема более понятна для инвесторов и повышает шансы реализации проекта. К сожалению, при этом растет и риск переквалификации антимонопольным органом концессии в государственный контракт по Закону о контрактной системе.

Во-вторых, из первого риска следует другой: раз концессионер несет обязанность по функциональной эксплуатации объекта соглашения, то он же полностью несет риск за действия третьих лиц, эксплуатирующих такой объект соглашения. Фактически при такой схеме государственные учреждения здравоохранения выступали в роли субподрядчика концессионера.

Учитывая сказанное, в декабре 2017 г. руководство региона приняло решение об отказе от концессионной схемы реализации проекта и переходе к механизму соглашения о ГЧП, позволяющему без рисков передать функциональную эксплуатацию объекта соглашения государственным бюджетным учреждениям здравоохранения, а техническое обслуживание – частному партнеру. Пояснение: при такой схеме привлечение и ответственность за деятельность медицинского оператора лежат на публичном партнере, а вопросы технического содержания имущественного комплекса – на частном партнере. Последний де-факто выступает в роли управляющей компании.

Отклик рынка не заставил себя долго ждать – в мае 2018 г. в правительство Новосибирской области поступила частная инициатива о реализации проекта в новом формате. Около года ушло на оптимизацию финансово-экономической и юридической моделей проекта: детализированы операционные затраты частной стороны и подробно установлены вопросы деятельности сторон, и 15 февраля 2019 г. было подписано первое в РФ региональное соглашение о ГЧП в сфере здравоохранения.

Заключение

Рынок ГЧП в России уже не молод, но и о его зрелости говорить пока рано. Успешно завершившихся проектов, которые показали бы властям, бизнесу и обществу преимущества той или иной модели ГЧП (МЧП), пока недостаточно. Более того, очень многие проектные инициативы вызывают общественное недовольство (порой небезосновательное), которое приходится преодолевать. Все еще продолжается работа над совершенствованием нормативно-правового регулирования в сфере ГЧП, но, во-первых, для разрешения некоторых проблем требуется согласование норм разных законов, ведомственных регламентов и т.д., что требует времени, во-вторых, во многих случаях результативность законодательных новаций проявляется не сразу, но судить об этом можно только на основании реальной практики, в-третьих, по мере наработки этой самой практики постоянно вскрываются новые вопросы и проблемные зоны, требующие своего разрешения.

Новосибирская область обладает неоценимым опытом разработки и реализации проектов ГЧП. Однако далеко не каждый иницилируемый здесь проект приводит, в конце концов, к заключению соглашения. Субъективных и объективных причин тому – великое множество. Одно можно сказать точно – успешен тот проект, в котором соблюден баланс интересов сторон при распределении рисков, а управление тем или иным риском доверено той стороне, в чьих полномочиях и компетенциях он находится. При этом одни проекты приходят к краху по причине отсутствия предусмотренной системы управления социально-политическими и информационно-коммуникационными рисками (как минимум, две важные для региона концессии остались не реализованными из-за общественных возмущений¹¹), другие начинают «пробуксовку» по причине несогласованности действий органов власти различного уровня, что, впрочем, отсылает к необходимости грамотной оценки рисков на стадии проектной подготовки.

¹¹ Речь идет о проектах по строительству двух мусоросортировочных комплексов вблизи сел Раздольное и Верх-Тула. Подробнее см. URL: <https://nsk.rbc.ru/nsk/03/07/2019/5d1c34769a79472081f1cde5> (дата обращения 13.11. 2019).

Тем не менее успех или неудачу реализации проектов сможет показать только время. Вместе с тем участникам рынка хочется, чтобы механизмы концессии и ГЧП как можно чаще встречались в числе лучших практик инвестиционной деятельности в РФ.

Литература

Авербух Е. А., Астафьева А. А. ГЧП как инструмент государственной политики социально-экономического развития региона: проблемы и перспективы // Ученые заметки ТОГУ. 2018. № 2. С. 988–998.

Алексеев А. В., Нефёдкин В. И. Поможет ли государственно-частное партнерство выйти из стагнационной ловушки? // ЭКО. 2018. № 12. С. 91–109. DOI: 10.30680/ЕСО131-7652-2018-12-91-109.

Нефёдкин В. И., Фадеева О. П., Гинзбург Д. Р. Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // ЭКО. 2019. № 3. С. 37–56. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2019-3-37-56.

Пастуханов А. Е. Практика реализации проектов с государственным участием в России и риски их развития // ЭКО. 2018а. № 2. С. 177–189. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2018-2-177-189.

Пастуханов А. Е. Частное финансирование ГЧП-проектов в России: возможности и риски // ЭКО. 2018б. № 8. С. 113–132. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2018-8-113-132.

Статья поступила 21.10.2019.

Статья принята к печати 11.12.2019.

Для цитирования: *Коваленко А. И.* Инфраструктурное развитие региона на основе ГЧП: опыт Новосибирской области // ЭКО. 2020. № 1. С. 45-60. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-1-45-60.

Summary

Kovalenko, A.I., Center of State-Private Partnership JSC "Investment Development Agency of Novosibirsk Oblast", Novosibirsk

Developing Regional Infrastructure with Public Private Partnerships: the Novosibirsk Oblast Experience

Abstract. The practice of applying concessions and agreements on public private (municipal private) partnership for implementation of projects developing regional and municipal infrastructures is gradually spreading. However, it is early to say that the potential of public and business cooperation is utilized to a sufficient degree. The author believes that analyzing completed or not implemented initiatives and projects may help reveal existing problems and evaluate realistic prospects of regional infrastructure development through the public private partnership mechanism. The paper reviews current market conditions involving public private (municipal private) partnerships in the Novosibirsk oblast. The author highlights problems that came up during preparation and implementation of some of the more significant projects for the region that involved concession agreements and public

private partnership contracts. The paper suggests that it is necessary to improve the respective regulations, primarily those that concern fair distribution of risks between project participants.

Keywords: *concession; public private partnership; investment; investment in fixed assets; Novosibirsk oblast; infrastructure; socio-economic development; investment project; project financing*

References

Averbukh, E.A., Astafieva, A.A. (2018). Public private partnership as an instrument of state policy of social and economic development of the region: problems and perspectives. *Scientific notes of TOGU*. No. 2. Pp. 988–998. (In Russ.).

Alekseev, A.V., Nefedkin, V.I. (2018). Will Public-Private Partnerships Help Overcome the Stagnation Trap? *ECO*. No. 12. Pp. 91–109. (In Russ.). DOI:10.30680/ECO131-7652-2018-12-91-109.

Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P. Ginzburg, D.R. (2019). Concessions in heat supply: investment instead of subsidies. *ECO*. No. 3. Pp. 37–56. (In Russ.).

Pastukhanov, A.E. (2018a). Reflization of Public Participation Projects in Russia and their Development Risks. *ECO*. No.2. Pp. 177–189. (In Russ.). DOI:10.30680/ECO131-7652-2018-2-177-189.

Pastukhanov, A.E. (2018b). Private Financing of PPP Projects in Russia: Possibilities and Risks. *ECO*. No. 8. Pp. 113–132. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO131-7652-2018-8-113-132.

For citation: Kovalenko, A.I. (2020). Developing Regional Infrastructure with Public Private Partnerships: the Novosibirsk Oblast Experience. *ECO*. No. 1. Pp. 45-60. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO131-7652-2020-1-45-60.