

УДК 334 (338)

¹*С.Ш. Забуга*, ^{1,2}*В.В. Прохоров*, ¹*И.З. Погорелов*

¹Сибирский институт бизнеса, управления и психологии, Красноярск,
email: sufija1952@yandex.ru, pogor53@mail.ru

²Сибирский государственный университет науки и технологий
им. акад. М.Ф. Решетнёва, Красноярск, email: prohorov.victor@yandex.ru

ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

Ключевые слова: концепция государственно-частного партнёрства, предложения по её совершенствованию, новые формы ГЧП.

Рассмотрены вопросы, связанные с обоснованием необходимости совершенствования российской концепции государственно (муниципально)-частного партнёрства в связи с происходящими серьёзными изменениями внешней и внутренней среды. В условиях продолжающегося ужесточения режима санкций, введённых против Российской Федерации в целом и отдельных российских предприятий, в частности в области доступа к рынку капитала, на достаточно долгую перспективу, фактически прекращён доступ к нему в любых формах. В Российской Федерации усиливается дефицит бюджетов всех уровней, что приводит к необходимости переосмысления соотношения частных и бюджетных средств при реализации ГЧП/МЧП- проектов. Кроме того, постоянно расширяющиеся санкции в области технологий и их трансферта, а также последствия резкого разрыва сложившихся логистических цепочек делает актуальным для российских корпораций и публичных партнёров пересмотр перечня инфраструктурных объектов, создание и реконструкция которых на принципах ГЧП, являются приоритетным в настоящее время и среднесрочную перспективу. Анализ практики применения действующей нормативной базы показывает, на наш взгляд, целесообразность решения целого ряда проблем. К их числу можно отнести: неоправданное ограничение в 224-ФЗ [3] числа участников партнёрств и проектов; ограниченное число форм ГЧП/МЧП доступных для использования участниками этих отношений; несовершенство действующей системы управления рисками, ограниченной в основном разделением риском между участниками. Всё вышеизложенное подтверждает актуальность совершенствования, как самой концепции ГЧП/МЧП, так и соответствующей нормативной базы, а также практики их правоприменения.

¹*S.S. Zabuga*, ^{1,2}*V.V. Prokhorov*, ¹*I.Z. Pogorelov*

¹Siberian Institute of Business, Management and Psychology, Krasnoyarsk,
email: sufija1952@yandex.ru, pogor53@mail.ru

²Siberian State University of Science and Technology. Academician M.F. Rescetnev,
Krasnoyarsk, email: prohorov.victor@yandex.ru

JUSTIFICATION OF THE NEED TO IMPROVE THE RUSSIAN CONCEPT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Keywords: the concept of public-private partnership, proposals for its improvement, new forms of PPP.

The issues related to the justification of the need to improve the Russian concept of state (municipal) are considered— private partnership in connection with the ongoing serious changes in the external and internal environment. In the context of the continuing tightening of the sanctions regime imposed against the Russian Federation as a whole and individual Russian enterprises, in particular in the field of access to the capital market, access to it in any form has actually been discontinued for a fairly long time. Budget deficits at all levels are increasing in the Russian Federation, which leads to the need to rethink the ratio of private and budgetary funds in the implementation of PPP/MCHP projects. In addition, the ever-expanding sanctions in the field of technologies and their transfer, as well as the consequences of a sharp break in the existing logistics chains, make it urgent for Russian corporations and public partners to revise the list of infrastructure facilities, the creation and reconstruction of which on the principles of PPP, are a priority now and in the medium term. An analysis of the practice of applying the current regulatory framework shows, in our opinion, the expediency of solving a number of problems. These include: unjustified limitation in 224-FZ [3] of the number of participants in partnerships and projects; a limited number of forms of PPP/MCHP available for use by participants in these relationships; imperfection of the current risk management system, limited mainly by the division of risk between participants. All of the above confirms the relevance of improving both the concept of PPP/MCHP, and the relevant regulatory framework, as well as the practice of their enforcement.

Среди российских исследователей довольно популярна точка зрения, что становление механизма государственно-частного партнёрства (ГЧП) в современной России связано, прежде всего, с принятием в июле 2005 г. 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [7], например, так считает В. Пантелеев [1]. При этом многие авторы справедливо полагают, что привычные нам современные формы ГЧП в Российском государстве стали применяться сравнительно недавно – с середины XIX века и наиболее широко в железнодорожном транспорте [2, с.239].

Для сравнения, исследователи во Франции и Великобритании возникновение концессионных взаимоотношений относят к середине 16 века. Так, например, во Франции первая концессия была предоставлена ещё в 1554 году инженеру Адаму де Крапану на сооружение и эксплуатацию канала. Широкое распространение в Европе и США, как и в Российской Империи, подобная форма сотрудничества публичных и частных партнёров получила в XIX веке.

При этом многие исследователи отмечают, что первый федеральный закон, разрешивший использование механизма соглашения о разделе продукции (СРП) при освоении капиталоемких месторождений полезных ископаемых был принят в Российской Федерации значительно раньше – ещё 30.12.1995 225-ФЗ (действует редакция декабря 2020 года) [8].

Общепризнанным фактом является то, что в настоящее время СРП является одной из популярных форм ГЧП, наиболее близкой к концессионным соглашениям. В первоначальной редакции российского закона (1995 года) была фактически разрешена лишь одна из разновидностей концессии, а именно ВТО (Build-Transfer-Operate). В настоящее время в Российской Федерации используется одна из трёх наиболее распространённых, так называемая, «индонезийская модель» СРП. ФЗ-225 регламентирует отношения, возникающие в процессе поисков, разведки и добычи минерального сырья, раздела произведенной продукции, а также ее транспортировки, обработки, хранения, переработки, использования, реализации или распоряжения иным образом, регулируются соглашениями о разделе продукции.

Следует отметить тот факт, что по условиям ФЗ-225 в настоящее время в стране разрабатываются месторождения только на Дальнем Востоке: продолжается реализация только трёх проектов: «Сахалин-1», «Сахалин-2» и разработка Харьягинского нефтяного месторождения. Практически одновременно с Российской Федерацией СРП стало использоваться в Республике Казахстан. Анализ правоприменительной практики этой страны показывает наличие большого числа конфликтов между публичным партнёром и консорциумом инвесторов, часть из которых пришлось решать в судебном порядке.

Важным является то, что в Российской Федерации только 13 июля 2015 года [через 20 лет после принятия закона о СРП] был принят рамочный закон о ГЧП в РФ (№ 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3]). Немаловажно, что к этому времени (в конце 2013 года) уже был заложен законодательный фундамент применения в условиях Российской Федерации метода проектного финансирования, который часто используется при организации финансирования ГЧП\МЧП-проектов в инновационной сфере, создании инфраструктурных объектов в энергетике [4,5].

В целом можно сказать о том, что национальная концепция ГЧП и сложившаяся к началу тридцатых годов 21 века система нормативного регулирования ГЧП\МЧП и правоприменения в этой сфере близки к действующей европейской модели и той модели, которую используют и другие страны СНГ, такие как Казахстан и Белоруссия. Интересно, что рамочный закон был принят после принятия законом, регламентирующим порядок использования отдельных инструментов ГЧП\МЧП, хотя логичнее было бы ожидать его появления первым. Как мы отмечали выше, анализ событий 2022-2023 годов показывает насущную необходимость внесения назревших изменений, как в концепцию в целом, так и в систему нормативного регулирования и правоприменения механизма ГЧП\МЧП.

Цель исследования

Нормативное регулирование применения в Российской Федерации отдельных форм ГЧП/МЧП, особенно связанных с привлечением частных, в том числе и иностранных инвестиций, а также современных технологий, является динамичным процессом, во многом зависящим от складывающихся внешних условий по отношению к Российской Федерации. Это требует оперативного вмешательства со стороны государства при серьёзном изменении внешних условий. На наш взгляд, необходимо определить основные направления предполагаемых изменений, которые нужно будет внести в ближайшее время, для чего следует провести анализ существующих проблем, определить пути их решения.

Материал и методы исследования

Реакция иностранных крупных участников партнёрств и ГПЧ/МЧП проектов на события 2022-2023 годов привела, на наш взгляд, к необходимости проведения серьёзной корректировки, как нормативной базы, так и правоприменительной практики по ряду форм ГЧП используемых в российской практике. Это необходимо делать как по СРП, так и по соглашениям о защите и поощрении инвестиций (СЗПК), заключаемых с инвесторами согласно требованиям федерального закона от 01.04.2020 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». Так, в середине 2022 года для урегулирования достаточно рутинного вопроса о замене одного из инвесторов в составе их консорциума в проектах «Сахалин-1» и «Сахалин-2» потребовалось принятие специального Указа президента РФ. Т.е. на практике реализуется, так называемое, «ручное управление», что, на наш взгляд, свидетельствует о неполной адекватности действующей нормативной базы поступившим внешним вызовам.

Что же касается положения дел с практическим использованием СЗПК, то в октябре 2020 года вступил в силу 69-ФЗ [6], предполагающий их применение, однако на практике, с апреля 2022 года заявленный механизм защиты инвестиций не работал по двум основным причинам: из-за окончания срока

действия временных правил заключения СЗПК и из-за срывов срока запуска государственной информационной системы (ГИС) «Капиталовложения». В результате, до 1 апреля 2022 года, т.е. в течение двух лет с момента принятия закона было заключено 36 соглашений, которые должны были гарантировать инвесторам неизменность налоговых условий на протяжении заранее определённого периода времени и компенсацию затрат на инфраструктуру. «Разморозили» этот механизм только в ноябре 2022 года и стало ясно, что инвесторам, российским резидентам, использующим СЗПК, придется пересматривать логистические цепочки, в ряде случаев возникает необходимость «пересобрать» инвестиционный проект.

Следует отметить, что в ситуации, сложившейся к началу 2023 года с финансированием ГЧП/МЧП – проектов и, прежде всего, в связи изменением в составе финансирующих организаций за счёт выхода иностранных инвесторов, необходимо принимать оперативные решения по изменению нормативной базы, регламентирующей реализацию концессионных соглашений. Например, в ряде случаев публичным партнёрам приходится соглашаться с резким увеличением доли бюджетного финансирования по сравнению с условиями ранее заключённых концессионных соглашений.

Другой проблемой, требовавшей оперативной реакции федеральных законодателей и органов исполнительной власти РФ, явился резкий рост сметной стоимости проектов в связи с непрекращающимся ростом цен на материалы для строительства, резко возросшим в 2021-2022 годах.

В качестве реакции были приняты несколько серьёзных изменений в нормативной базе, регламентирующих реализацию концессионных соглашений. Так, 14 июля 2022 года был принят закон (333-ФЗ), согласно которому до 1 января 2023 года стало возможным вносить изменения в существенные условия заключённых до 1 марта 2022 года концессионных соглашений (за исключением сферы ЖКХ) и уменьшать на 30 дней срок их пересмотра без согласования с антимонопольным органом, что существенно упрощает процедуру согласования этих

изменений. Это нововведение показало свою эффективность на практике и в настоящее время рассматривается возможность распространения этого порядка на весь 2023 год. Все хозяйствующие субъекты должны будут с 1 по 3 кварталы 2023 года перейти на ресурсно-индексный метод ценообразования вместо базисно-индексного.

Важно отметить необходимость выполнения ограничения – изменение существенных условий концессионного соглашения не должно приводить в итоге к изменению целевого назначения объекта концессионного соглашения, уменьшению определенного концессионным соглашением объема инвестиций в создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения и увеличению цен (тарифов) на производимые товары.

В направлении уточнения порядка регламентации изменения сметной стоимости инвестиционных проектов, реализуемых на основе концессионных соглашений, действует и Постановление Правительства Российской Федерации от 23.06.2022 г. №1126, которое стало частью плана первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления.

По мнению аналитиков, это постановление направлено, прежде всего, на поддержку концессионеров, реализующих соглашения регионального и муниципального уровней и его реализация должна существенно уменьшить риски срыва реализации проектов по строительству автомобильных дорог, мостов, железных дорог, школ и других объектов в регионах Российской Федерации. Постановлением внесены ряд изменений в документы, регламентирующие порядок согласования изменений сметной стоимости строительства.

Необходимо отметить, что эти поправки в федеральный закон о концессионных соглашениях в настоящее время не касаются тех из них, предметом которых выступают объекты теплоснабжения; централизованные системы горячего и холодного водоснабжения, водотведения и отдельные объекты таких систем; объекты, относящиеся к производству, передаче и распределению

электроэнергии; объекты газоснабжения; объекты по обработке, накоплению, утилизации, обезвреживанию и размещению твердых коммунальных отходов.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ российской правоприменительной практики в области ГЧП/МЧП последних лет показывает, на наш взгляд, необходимость, как корректировки федеральных, так и разработки подзаконных региональных и муниципальных актов в области регулирования ГЧП/МЧП. Действующая национальная концепция ГЧП оставляет за рамками нормативного регулирования, как ряд органов государственной и муниципальной власти (например, Законодательные собрания субъектов федерации), экспертных организаций, так и институты территориального самоуправления населения, других возможных выразителей интересов населения.

Так, например, действующая редакция 115-ФЗ не позволяет законодательным собраниям субъектов федерации контролировать эффективность заключенных правительством субъекта федерации и администрациями муниципальных образований заключенных концессионных соглашений. В 2018 году в Новосибирской области был принят региональный закон о государственной собственности, введение в законную силу которого, по мнению его разработчиков, позволило депутатам Законодательного собрания области установить действенный контроль за эффективностью заключенных концессионных соглашений и расходованием средств по их реализации.

Спикер Законодательного собрания Новосибирской области А. Шинкив полагает, что ряд проблем с реализацией ГЧП-проектов возникал в субъектах федерации именно из-за отсутствия соответствующих полномочий у Законодательного собрания. В результате последнее было вынуждено обращаться в арбитражный суд для внесения изменений в уже заключенные концессионные соглашения, что затягивает сроки решения возникающих проблем, а также выделение бюджетного финансирования. На наш взгляд, очевидно, что следовало

бы в федеральном законе о ГЧП предусмотреть процедуру согласования содержания концессионного соглашения с Законодательным собранием еще до его заключения. В настоящее время, по мнению прокуратуры Новосибирской области, пока согласование концессионного соглашения до момента его подписания противоречит действующему законодательству. Проверки выполнения условий реализации концессионных соглашений, проводимые на регулярной основе, начиная ещё с 2015-2016 гг. Генеральной прокуратурой РФ, показали, что в ряде случаев 100% источниками финансирования выступают федеральный и региональный бюджеты, что напрямую противоречит требованиям 115-ФЗ.

Другой проблемой, которая, на наш взгляд, требует законодательного решения, является создание координирующего органа для реализации комплексных МЧП-проектов с участием нескольких муниципальных образований типа создания Красноярской агломерации. Как показывает анализ, для реализации этого проекта мало желания глав муниципальных образований, а необходима координирующая роль субъекта федерации, очевидно, уполномоченного органа по ГЧП на территории края, однако этот функционал в настоящее время не прописан в нормативном акте, регламентирующем деятельность такого уполномоченного органа. Кроме того, в штате большинства муниципальных образований недостаточно квалифицированных специалистов, способных самостоятельно разработать, а в дальнейшем сопроводить комплексные МЧП-проекты.

В последние годы стали появляться новые формы взаимодействия публичных органов власти и частного бизнеса, которые, на наш взгляд, относятся к формам ГЧП/МЧП, но пока не получили закрепления в нормативной базе. Речь идёт о четырехсторонних договорах по развитию г. Норильска и прилегающих территорий, которые заключены Российской Федерацией, Красноярским краем, администрацией г. Норильск и ПАО «Норильский никель». Появляются и другие новые формы взаимодействия публичных и частных партнёров, которые пока не получили соответствующего отражения в действующей нормативной базе.

Есть ряд проектов, особенно в сфере логистики и энергетике, которые потребуют для своей реализации координации усилий нескольких стран, например, транспортные коридоры к Индийскому океану через Иран, создание комплекса гидроэнергетических сооружений в русле реки Селенга на территории Республики Монголия, продолжение железной дороги Ярки-Карабула (проект развития Нижнего Приангарья) через территорию Монголии, которые можно реализовать на принципах ГЧП. Однако, предварительно следует гармонизировать законодательство в этой сфере в странах-участниках этих проектов. Эти вопросы, на наш взгляд, должны найти отражение в концепции ГЧП, тем более что определённый опыт в этой сфере был накоплен во взаимодействии с Республиками Белоруссия и Казахстан.

Выводы

В целом можно отметить, что действующая концепция ГПЧ и нормативная база, сложившаяся за последние тридцать лет, послужила добротной основой для развития механизма ГЧП в Российской Федерации. Однако, сохраняющиеся внутренние диспропорции и появившиеся новые внутренние и внешние вызовы требуют регулярного мониторинга и внесения соответствующих корректировок.

Предлагаем организовать дискуссию по поводу целесообразности изменения национальной концепции ГЧП и, со своей стороны, внести следующие предложения. Например, в 224-ФЗ включить в состав представителей публичных партнеров наряду с государственными органами исполнительной власти также и органы законодательной власти субъекта федерации и муниципального образования, на территории которого будет реализован ГЧП/МЧП-проект, концессионное соглашение.

На наш взгляд, необходимо внесение в отечественную концепцию ГЧП в качестве самостоятельных участников ГЧП/МЧП экспертных организаций и институтов территориального самоуправления, примером которых на протяжении ряда лет выступали органы территориального общественного самоуправления (ТОС) в Академгородке г. Новосибирска. В г.

Красноярске еще в 1998 году были приняты решение о создании ТОС и разработано соответствующее положение [14]. На наш взгляд, очевидна необходимость переосмыслить и обновить эти документы: в новом нормативном акте должны быть прописаны как полномочия, так и меры ответственности за конечный результат, а активное участие этих организаций необходимо предусмотреть с момента рассмотрения инициативы по ГЧП/МЧП до оценки результатов реализации ГЧП/МЧП-проекта.

Вопрос отражения в нормативной базе появляющихся новых форм взаимодействия публичных и частных партнёров можно решить одним из двух путей:

либо просто расширить ст. 20 «Совместный конкурс на право заключения соглашения о государственно-частном партнёрстве, соглашения о муниципально-частном партнёрстве» в «рамочном» 224-ФЗ, либо пойти более сложным путём – создать специальную статью и посвятить её не только описанию новых форм ГЧП/МЧП, но и управлению рисками партнёров.

Особого внимания заслуживает отражение в концепции вопросов гармонизации законодательной базы в «дружественных» странах, что в среднесрочной перспективе позволит реализовывать комплексные проекты ГЧП в интересах ряда сопредельных стран.

Библиографический список

1. Пантелеев В.И. Государственно-частное партнёрство в Красноярском крае: опыт, проблемы, перспективы // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2017. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-krasnoyarskom-krae-opyt-problemy-perspektivy> (Дата обращения: 19.01.2023).
2. Сарченко В.И., Оборин Л.А., Прохоров В.В. и др. Инженерное дело как основа устойчивого развития национальной экономики: монография. 2-е изд., перераб. и доп.; СибГУ им. М.Ф. Решетнёва; Сиб. Федер. Ун-т. Красноярск, 2021. 280 с.
3. Федеральный закон от 13.07.2015 г. 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 12.01.2023).
4. Федеральный закон №367-ФЗ от 21.12.2013 «О внесении изменений в часть первую Гражданского Кодекса российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156000/?ysclid=ldy39iffnd110144233 (дата обращения: 12.01.2023).
5. Федеральный закон №379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171492/?ysclid=ldy34mphq0289000709 (дата обращения: 12.01.2023).
6. Федеральный закон от 01.04.2020 №69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010030> (дата обращения 12.01.2023)
7. Федеральный закон от 21.07.2005 115-ФЗ «О концессионных соглашениях (с изменениями и дополнениями)». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/?ysclid=ldy3ecfwix350268420 (дата обращения 12.01.2023).
8. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225 «О соглашениях о разделе продукции». [Электронный ресурс]. URL: <https://pprjournal.ru/article8> (дата обращения: 12.01.2023).