

ВСТРЕЧА С ГЕНЕРАЛЬНЫМ ДИРЕКТОРОМ ЦЕНТРА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ А.Н. ЛУКИНОЙ

Помимо привлечения инвесторов для размещения производства в рамках кластеров, в Калужской области есть еще один работающий механизм по привлечению инвестиций – это государственно-частное партнерство (ГЧП). В ходе встречи руководитель Центра ГЧП рассказала участникам экспедиции о развитии данного механизма в регионе, областном и федеральном регулировании данной сферы и реализуемых проектах.

Ключевые слова:

Калужская область, инвестиции, инвестиционная политика, ГЧП, концессии.

Лукина Анна Николаевна, генеральный директор Центра государственно-частного партнерства Калужской области:

Мы в центре создали серию обучающих фильмов о ГЧП, которые сделаны в виде видеоблога на YouTube. Такой популяризацией темы ГЧП мы с сотрудниками центра занимаемся на добровольных началах. Государственно-частное партнерство – это относительно новое понятие, его необходимо разъяснять. У нас также есть фильм об успехах Калужской области в сфере ГЧП, мы показывали его на Сочинском форуме.

Орлов Игорь Борисович, заместитель заведующего Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ:

Это было Вашим собственным решением подать материал в таком ключе, просто и с юмором?

Лукина А.Н.:

Да, поскольку мы работаем с публичными партнерами, с госорганами. Очень мало кто действительно разбирается в этой теме, люди вообще воспринимают юридические термины достаточно тяжело. Поэтому я решила преподнести информацию кратко и в смешном ключе, что особенно актуально для молодежи. Предполагалось, что в дальнейшем информация, содержащаяся в данных роликах, станет более глубокой и объемной, но из-за нагрузки нам пока пришлось приостановить работу по данному направлению. Пока у нас на YouTube-канале размещено 7 видеороликов, но как появится свободное время, мы продолжим снимать, потому что запрос на них есть.

Орлов И.Б.:

Учитывая наличие в нацпроектах направления по популяризации бизнеса,

можно сделать в будущем это не только в качестве добротной художественной самодеятельности, но и получить под это дело финансирование и расширить программу.

Лукина А.Н.:

Я считаю, что деятельность по популяризации ГЧП в России развита слабо. Конечно, есть какие-то сайты, есть узкая литература, но популяризации среди широких масс нет. В связи с этим сделать такие видеоролики на более профессиональном уровне было бы здорово. Но необходимо сделать так, чтобы людям не нужно было дополнительно напрягаться, чтобы воспринимать предлагаемый материал. По собственному опыту чтения лекций могу сказать, что удерживать внимание человека более 20-30 минут практически невозможно.

Орлов И.Б.:

Сейчас мейнстримом в политической науке является концепт доверия. Измеряется не только доверие к государству, но и доверие к институтам, доверие к людям. У меня создается ощущение, что у людей есть интерес, есть желание заработать, но нет доверия: доверия к государству как к институту, как к партнеру.

Лукина А.Н.:

Чтобы говорить о ГЧП как правовом институте, необходимо понимать, кто является нашей аудиторией, для кого мы все делаем. Более того, проекты в сфере ГЧП – это проекты с такой узкой направленностью, которые не всегда будут поддержаны гражданами, хотя эти проекты будут иметь хороший экономический эффект как для региона, так и для его жителей. Ярким примером является строительство мусорно-сортировочного завода в Калуге. Поскольку существующий полигон по утилизации

твердых бытовых отходов не справлялся с объемами мусора, а сортирующего завода не было, то Калуга могла утонуть в мусоре. Перед нами в 2015 году стояла задача в кратчайшие сроки найти реального инвестора с деньгами, который построит в достаточно непродолжительные сроки мусороперерабатывающий завод. До этого часть мусора уходила на завод «Лафарж Цемент», где он прогонялся через печи. Так вот нам было нужно предприятие, которое сортировало бы мусор и отправляло брикеты на «Лафарж Цемент».

Решение о выборе места для размещения такого сортирующего завода было за мэром Калуги и губернатором. При этом необходимо, чтобы завод был экологичным, соответствовал всем требованиям СанПиНов. Выбор пал на территорию, граничащую с дачными участками. Когда мы устроили публичные слушания, то на них пришли только владельцы дачных участков, которые граничат с потенциальной территорией завода. Именно эти дачники начали поднимать волнения. Если говорить про такие проекты, то в данном случае мне не очень интересно мнение очень узкой группы жителей, но важно понимать, какой эффект этот проект будет иметь в целом для региона. А для региона это был очень важный и нужный проект, при этом мы могли рекультивировать часть полигона. Но всегда найдутся недовольные.

Есть еще один интересный пример. Раньше в центре города был рынок, который был построен еще советскими архитекторами. Когда пришли к пониманию, что в центре города не должно быть рынка, а должно располагаться что-то для людей, например, парк, в итоге на публичные слушания пришли только люди, торгующие на данном рынке. При этом, что на рынке нет ни холодильных камер для торговли про-

дуктами питания, ни туалетов, – про это никто из них не хотел говорить.

К нам пришел инвестор из Чехии, который предложил сделать на базе этого рынка аквакомплекс с водными горками, бассейном по очень доступным ценам, порядка 100 рублей за час. Общий объем инвестиций составлял 1,5 млрд рублей. Так на публичные слушания с городской головой в негодование пришли те, кто живет в соседнем с рынком домах, они же писали письма в прокуратуру. В итоге городские власти просто сдались с этой инициативой. Вместо рынка будет театр кукол. На публичные слушания приходят в основном те, кто выступает против каких-то проектов, но не приходят люди, которым затея нравится.

Орлов И.Б.:

В вашем случае проводятся какие-то общественные экспертизы потенциальных проектов?

Лукина А.Н.:

Вообще по закону общественная экспертиза не требуется. Так как большинство наших проектов не такие социально резонансные, как строительство мусоросортирующего завода (хотя и там проводить такую экспертизу было необязательно), то к общественному мнению обычно не обращаемся. Хотя недавно у нас Агентство стратегических инициатив придумало такое нововведение, которое называется «Точка кипения», где собираются люди и обсуждают проекты, которые они бы хотели видеть в регионе. В основном туда приходят студенты, то есть те, кто более продвинут, кто в социальных сетях следит за тем, что происходит в области. Могут прийти, конечно, и пенсионеры, но только в том случае, если их отдельно специально оповестили.

Орлов И.Б.:

Я ознакомился с сайтом центра и обнаружил, что в области преимущественно реализуются концессии. Почему регион больше склоняется к этой форме ГЧП?

Лукина А.Н.:

Концессия – это тот механизм, который существует в России давно. Закон был принят еще в 2005 году, однако реально механизм заработал в 2014-2015 гг., до этого на него смотрели с осторожностью. В Калужской области первое концессионное соглашение было заключено в 2012 году, оно же является первым в России в сфере сохранения объектов культурного наследия. Мы решили на небольшом проекте «обкатать» этот механизм. Он остается самым значимым среди других форм ГЧП, потому что, во-первых, федеральный закон существует давно, во-вторых, сам механизм уже на практике «притерся», люди понимают, как он работает. В-третьих, уже сложилась достаточно стабильная судебная практика, что особенно важно для иностранных инвесторов. До 2017 года было очень хорошо развито региональное законодательство в сфере ГЧП. Каждый регион сам разрабатывал и принимал соответствующий закон, особенно хорошая нормативная база была создана в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Региональные власти выстраивали понятные для себя процедуры, и они действовали. Потом на федеральном уровне появилась идея все законодательств в сфере ГЧП упорядочить. Это был посыл от Минэкономразвития РФ, которое создало соответствующие рабочие группы. Когда мы стали с экспертным сообществом этот закон писать, он получился очень приличным. По сути, это был закон-декларация, где мы обозначали общие термины. Однако в ходе доработки каждый что-то решил в него дополни-

тельно внести, и в итоге мы получили громоздкий, неудобный закон, отменяющий полностью региональное законодательство, и невероятный по срокам процедуры. Поэтому сейчас этот закон никто не использует, все продолжают жить концессиями, хотя понимают, что некая иная форма, помимо концессии, нужна власти. Для правильного управления своими активами власти нужна вариативность правовых форм.

Так, для заключения концессионного соглашения при должной подготовке хватит 4-6 месяцев при нормальном инвестиционном климате в регионе, при понимании со стороны властей, при узкой специфике инвестора. В рамках же закона о ГЧП все процедуры не могут длиться меньше 12 месяцев. Не каждый инвестор на это согласится.

Есть один проект по ГЧП в здравоохранении в Сибири: там создается комплекс, связанные с разработкой суставов. Это федеральный проект, надо было показать, что не просто так столько работали над законом. Больше я таких проектов в России не знаю.

Орлов И.Б.:

У Вас в 2012 году заключена 1 концессия, затем в 2015 году был некий «взлет», в 2016 году уже заключено ноль договоров, а далее по 1-2 договора в год. При этом растет количество инвестиций по проекту. С чем связана эта динамика?

Лукина А.Н.:

В 2012 году проектами по концессионным соглашениям в Калужской области заниматься было некому. Я в тот момент работала главным юристом в Министерстве экономического развития, до этого я также работала в инвестиционной сфере и готовила соглашения по международному праву для инвесторов из промышленных парков.

Тогда меня попросили подготовить концессионное соглашение, что я и сделала. У нас все получилось, но эту тему вновь отложили. Только в конце 2014 года мы наконец поняли, что есть такой механизм, потому что Полотняный завод заработал, а полуразрушенной государственной собственности, которая нуждается в инвестициях, в регионе много. А в начале 2014 года мне предложили возглавить это направление. В первую очередь я стала думать, как сделать это направление менее бюрократизированным, какую структуру для этого необходимо создать, чтобы она имела и права, и полномочия. Так мы начали формировать Центр ГЧП. Сперва было принято решение на базе Агентства развития Калужской области создать отдельное управление, которое я возглавила. На базе Агентства было удобнее работать, чтобы заниматься исключительно проектами и не отвлекаться на всякую хозяйственную деятельность. 2014 год получился провальным, потому что структура только создавалась, мы набирали команду, которой нужно было время, чтобы разобраться в этой сфере. В 2015 году структура заработала, к тому моменту накопилось уже достаточно запросов со стороны инвесторов, но большие проекты мы поначалу брать не рискнули, а решили пока отработать механизм на проектах поменьше. В итоге в 2016 году мы проводили колоссальную работу по объектам ЖКХ, а в 2017 году смогли заключить 35 концессий. Когда мы все подготовили, вступил в силу федеральный закон, со стороны 3-й стороной по любой, даже самой небольшой концессией, связанной с коммунальной инфраструктурой, должен выступать губернатор региона. Если раньше мы заключали концессии между главой муниципального образования и инвестором (именно глава муниципалитета брал на себя определенные риски), то теперь ввели третьего игрока, которого нельзя поменять да-

же на регионального министра. Перед нами встал вопрос: как согласовать все 35 концессий со всеми членами правительства, с администрацией губернатора, какие для этого нам необходимы заключения? А потом что? Губернатор будет каждую концессию на 5-6 млн сам подписывать? Так федеральный закон провалил нам 25 концессий в сфере ЖКХ.

Принятие федерального закона было связано с тем, что не во всех регионах могли договориться относительно тарифов, потому что тарифы устанавливает регион, а договор инвестор заключает с муниципалитетом, который к тарифам не имеет никакого отношения. А потом они все пошли в суд. В Калужской области мы урегулировали эти вопросы своими внутренними нормативными актами, что мы никакую концессию не заключаем без согласования с министерством конкурентной политики (в то время еще министерством тарифного регулирования). Так сделали у нас, в Москве, в Санкт-Петербурге, а в Новосибирске так не сделали. Из-за этого «сломался» достаточно хороший механизм. Мы потратили много сил и времени, чтобы опять потихоньку начинать использовать этот механизм.

В этом году на 655 млн мы заключили первую в России концессию по строительству железнодорожных путей. «РЖД» проявили интерес, так как им этот механизм понятен.

Орлов И.Б.:

В области есть проблемы высококвалифицированными кадрами?

Лукина А.Н.:

В Калужской области вообще с кадрами тяжело, потому что рядом Москва. Я ощутила это на своем центре: сотрудники, которые у меня работают, обучившись все-

му, уходят в Москву, и остановить их я не смогу, потому что наши зарплаты не соизмеримы с теми, что платят в столице.

Орлов И.Б.:

Вот та кластерная система, которая развита в Калужской области, она способствует удержанию кадров?

Лукина А.Н.:

На это вопрос я не смогу ответить в связи с тем, что я работаю по очень узкому направлению.

Орлов И.Б.:

Буквально вчера коллеги были на круглом столе в Калужском государственном университете, где местное академическое сообщество скептически относится к кластеризации, но конкретных недостатков кластеров назвать нам не смогли. Где-то в Калуге экспертное сообщество активно привлекают, где-то к нему относятся скептически, как я понял.

Лукина А.Н.:

Лучше, чтобы эксперты в эту область не лезли, потому что ГЧП – это ведь очень тонкая грань между интересами государства, бизнеса и населения. Когда человек несведущий пытается в этом разобраться, то он видит негатив, который очень легко распространять. Что же касается научного сообщества, то оно очень неплохое есть в Москве. Я сама заканчивала Университет им. Кутафина, там же защищала диссертацию. Там есть люди, которые занимаются наукой, тонко чувствуют проблематику.

Орлов И.Б.:

При этом в академии им. Кутафина очень много преподавателей практикую-

щих, то есть они знают свою сферу не только по учебникам.

Лукина А.Н.:

Совершенно верно. Недавно меня пригласили в Рязань в качестве неофициального третьего оппонента на защиту докторской диссертации, которая также была посвящена ГЧП. При этом человек, защищавший докторскую, всю свою сознательную жизнь проработал в институте, причем в институте ФСИН России. Зачем он обратился к теме ГЧП, непонятно. Наверное, ему понравилось модное слово. Диссертация строилась на иностранных источниках, которые никак не были адаптированы к российской действительности. Сразу могу сказать, что он не защитился.

В Калуге же нет вузов, которые рассматривают институт ГЧП. В то время как в Москве я для аспирантов читаю соответствующий курс в МГУ, есть отдельное направление в РУДН, в университете им. Кутафина есть курс лекций по этой теме и даже выпустили учебник. Активно этой темой занимаются в Финансовом университете, там даже создана специальная кафедра.

Гончарова Наталия Александровна, эксперт Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ:

В Калужской области большинство крупных туристических объектов являются частными. Когда мы были в Агентстве развития туризма и спросили его руководителя о перспективах развития государственно-частного партнерства в туристической отрасли, она улыбнулась и отправила нас к Вам. Так вот вопрос остается: каковы, на Ваш взгляд, у Калужской области перспективы развития ГЧП в туризме?

Лукина А.Н.:

В ГЧП обязательной составляющей является объект в публичной собственности. В государственном имуществе находятся объекты культурного наследия, на которые можно привлечь инвестора, но сохранившихся архитектурных ансамблей практически нет. Есть парковые зоны, в которых когда-то что-то было. Вторым потенциальным направлением для туристов может быть спорт, но эту тему у нас отчасти забирает Москва, где спортивных объектов предостаточно. На мой взгляд, перспективы есть, но нужна четкая концепция того, куда мы движемся. Пока что концептуально на далекое будущее мы не думаем.

Мы теперь очень загружены и не можем брать всех «под свое крыло». Я стала учиться говорить инвесторам слово «нет», когда к нам приходят инвесторы без четкого представления проекта, без плана. У нас теперь есть четкие критерии отбора проектов.

Тем не менее, в регионе присутствует некоторая политическая воля. Поэтому, если я понимаю, что проект поддерживается на высоком уровне, то, каким бы этот проект ни был, мы начинаем им заниматься, выступаем в качестве локомотива, который этот проект толкает.

MEETING WITH ANNA LUKINA, DIRECTOR OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP CENTER OF KALUGA REGION

In addition to attracting investors to place production within the framework of clusters, in the Kaluga region there is another working mechanism for attracting investments - this is public-private partnership (PPP). During the meeting, the head of the regional PPP Center told the expedition about the development of this mechanism in the region, regional and federal regulation of this sphere and ongoing projects.

Keywords:

Kaluga region, investments, investment policy, state-private partnership, PPP, concessions.