

УДК 351 : 354

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-96-100

**Государственно-частное партнерство в комплексном развитии территорий
воссоединённых субъектов РФ****Озаровская Анастасия Викторовна**

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления образовательной организацией Азовского государственного педагогического университета имени П.Д. Осипенко (Бердянск)

Коваленко Анна Сергеевна

Кандидат технических наук, доцент кафедры экономики и управления образовательной организацией Азовского государственного педагогического университета имени П.Д. Осипенко (Бердянск)



Восстановление и модернизация инфраструктуры воссоединённых субъектов Российской Федерации требует капитальных вложений, существенно превышающих бюджетные возможности, что обуславливает необходимость активного привлечения частного капитала в территориальное развитие. Целью исследования является обоснование условий и разработка рекомендаций по использованию государственно-частного партнёрства как инструмента комплексного развития территорий новых регионов. В работе решаются задачи систематизации теоретико-правовых основ взаимодействия механизмов ГЧП и комплексного развития территорий, анализа институциональной среды воссоединённых субъектов и выявления ключевых барьеров для участия частного сектора. Показано, что договор о комплексном развитии территорий и соглашения о ГЧП обладают функциональной общностью, позволяющей интегрировать партнёрские механизмы в градостроительные проекты, однако действующее регулирование не обеспечивает их бесконфликтного сочетания. Выявлены специфические ограничения рассматриваемых регионов – незавершённость кадастрового учёта, правовая неопределённость по части объектов инфраструктуры, дефицит управленческих компетенций, – усиливающие инвестиционные риски. Предложен комплекс мер по формированию гарантийной и страховой поддержки инвесторов, созданию региональных центров компетенций и включению ГЧП-проектов в систему стратегического и территориального планирования. Научная новизна исследования заключается в рассмотрении применения ГЧП в контексте комплексного развития постконфликтных территорий с переходным правовым режимом, а практическая значимость определяется возможностью использования разработанных рекомендаций органами власти новых субъектов при подготовке и реализации инфраструктурных проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, комплексное развитие территорий, новые регионы РФ, институциональная среда, инфраструктурные проекты, инвестиционные риски

Для цитирования: Озаровская А.В., Коваленко А.С. Государственно-частное партнерство в комплексном развитии территорий воссоединённых субъектов РФ // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 96–100. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-96-100.

Интеграция воссоединённых субъектов Российской Федерации – Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей – в единое социально-экономическое пространство страны является одной из наиболее сложных задач современного государственного управления. Эти территории на протяжении длительного периода подвергались масштабным разрушениям экономической и социальной инфраструктуры. Накопленный инвестиционный дефицит порождает острую потребность в модернизации, тогда как институциональная система новых регионов – органы власти, бизнес-среда, финансовые институты – ещё только проходит этап адаптации к российским стандартам и во многом остаётся недостаточно изученной в отечественной науке.

В данных условиях возрастает роль государственно-частного партнёрства как механизма привлечения внебюджетных ресурсов в инфраструктурные проекты регионального уровня. Вместе с тем исследователи фиксируют ряд институциональных ограничений ГЧП в России: неполную увязку проектов с документами стратегического планирования, узкую отраслевую направленность, высокую долю бюджетного участия и значительные риски для частных инвесторов [1; 2, с. 49–51]. Одновременно в российском законодательстве закрепился механизм комплексного развития территорий (далее – КРТ), ориентированный на системное обновление застроенных пространств, инженерных сетей и жилищного фонда, однако потенциал его сочетания с инструментами ГЧП используется фрагментарно, а для новых регионов практически не осмыслен. Именно интеграция этих двух механизмов способна соединить пространственно-планировочную логику преобразований с финансово-организационными возможностями частного сектора.

Целью настоящего исследования является разработка научно обоснованных рекомендаций по применению механизмов государственно-частного партнёрства в комплексном развитии территорий воссоединённых субъектов Российской Федерации. Достижение цели предполагает решение следующих задач: уточнение теоретико-правовых основ взаимодействия ГЧП и механизмов КРТ; анализ социально-экономического и инфраструктурного состояния новых регионов; выявление ключевых барьеров и рисков участия частного капитала; формирование предложений по совершенствованию организационно-правовых и финансовых условий реализации проектов ГЧП на указанных территориях.

Государственно-частное партнёрство в современном российском праве закреплено как долговремен-

ное, формализованное взаимодействие публичного и частного секторов, направленное на создание и эксплуатацию общественно значимой инфраструктуры при распределении рисков и обязанностей между сторонами [3]. В теоретическом плане ГЧП рассматривается не только как юридическая конструкция, но и как особая форма координации интересов государства и бизнеса, сочетающая элементы рыночного и иерархического управления. Это позволяет использовать широкий спектр моделей – от классических концессий до контрактов жизненного цикла и смешанных схем, адаптируемых под отраслевые и территориальные особенности.

Параллельно сформировался механизм комплексного развития территорий, ориентированный на системное преобразование застроенных и незастроенных зон, обновление жилищного фонда, инженерной и социальной инфраструктуры на основе единого градостроительного решения и договора о КРТ с инвестором. В правовом поле КРТ выступает инструментом реализации градостроительной и социально-экономической политики, обеспечивая концентрацию ресурсов на приоритетных территориях и увязку проектов с документами стратегического планирования. В отличие от точечных проектных решений, комплексное развитие территорий задаёт целостную рамку преобразований, в которой определяется функциональное зонирование, параметры застройки и перечень объектов, подлежащих созданию или модернизации [4].

Договор о КРТ сочетает публичную цель устойчивого территориального развития с частным интересом инвестора в извлечении прибыли от реализации проекта, что сближает его правовую природу со статусом концессионера или частного партнёра по соглашению о ГЧП. Именно эта близость создаёт методологические основания рассматривать ГЧП как инструмент финансово-организационного наполнения проектов КРТ: пространственно-планировочные решения задаются через механизм комплексного развития, а отдельные элементы инфраструктуры внутри такой территории могут создаваться и эксплуатироваться на основе концессий, соглашений о ГЧП или контрактов жизненного цикла [5, с. 7–8]. При этом выбор конкретной формы партнёрства определяется характером объекта, распределением рисков и ожидаемым горизонтом окупаемости, что требует тщательной предварительной проработки проектных решений.

Вместе с тем исследователи отмечают, что потенциал интеграции ГЧП и КРТ на практике реализован лишь частично: сохраняются пробелы в согласовании процедур отбора частного партнёра, механизма

заключения договоров в пределах одной территории и распределения компетенций между органами публичной власти. Это усиливает правовую неопределённость для инвесторов и ограничивает использование ГЧП в крупных территориальных проектах, несмотря на его объективную пригодность для решения задач комплексного развития, особенно в регионах с высоким инфраструктурным дефицитом, к которым относятся и воссоединённые субъекты Российской Федерации.

Воссоединённые субъекты Российской Федерации – Донецкая и Луганская Народные Республики, Запорожская и Херсонская области – вошли в состав страны в условиях, существенно отличающихся от типовой логики регионального развития. Их институциональная среда формировалась на фоне затяжного вооружённого конфликта, сопровождавшегося масштабными разрушениями промышленных объектов, транспортных коммуникаций, жилищного фонда и инженерных сетей, что привело к резкому сужению экономической активности, оттоку трудоспособного населения и деградации базовой инфраструктуры. Для Запорожской и Херсонской областей схожий комплекс проблем осложняется более коротким периодом институционального становления в новых политико-правовых условиях.

Анализ институциональных подсистем Донбасса, выполненный Т.О. Загорной, Ю.И. Трещевским и Н.В. Долбнёй, показывает устойчивое ослабление ключевых экономических институтов в 2014–2022 гг. [6, с. 48–53]. Бизнес-среда развивалась в условиях политической нестабильности и экономической изоляции, что ограничивало доступ предприятий к рынкам сбыта, финансированию и кооперации, а традиционные для региона отрасли – угольная промышленность, металлургия, тяжёлое машиностроение – значительно сократили объёмы деятельности. Финансовая подсистема претерпела радикальные изменения: после ухода украинских банков на территории ДНР длительное время функционировал фактически один государственный банк, что сужало возможности населения и компаний по привлечению кредитов и инвестиций; постепенное подключение российских кредитных организаций улучшило ситуацию, но интеграция в общероссийское финансовое пространство по-прежнему осложняется санкционными ограничениями и повышенными рисками. Институт государственной власти также формировался заново: создавались органы исполнительной и законодательной власти, развивалась собственная нормативная база, а после вхождения в состав России начался сложный процесс её приведения в соответствие с федеральным законодательством, сопровождающийся изменением структуры органов управления и перераспределением полномочий.

Инфраструктурное состояние новых регионов определяется совокупностью накопленных разру-

шений и продолжительного недофинансирования. Дорожная сеть, объекты водоснабжения и тепло-снабжения, жилищный фонд и социальная инфраструктура требуют комплексного восстановления, масштаб которого существенно превосходит возможности региональных бюджетов. На федеральном уровне задействуются целевые программы поддержки, однако объём потребностей делает очевидной необходимость привлечения частного капитала для реализации крупных инфраструктурных проектов. В этой связи формируется объективный запрос на использование механизмов государственно-частного партнёрства как инструмента, способного дополнять бюджетное финансирование управленческими и финансовыми ресурсами частного сектора.

Нормативно-правовое регулирование инвестиционной деятельности и ГЧП в воссоединённых субъектах носит переходный характер [7, с. 68–69]. Поэтапное распространение действия федерального законодательства о концессионных соглашениях и государственно-частном партнёрстве происходит в условиях сохраняющихся особенностей правового режима: наличия элементов военного положения на отдельных территориях, незавершённости кадастрового учёта и неурегулированности имущественных прав по части объектов инфраструктуры [8]. Эти факторы повышают правовые и институциональные риски для инвесторов и одновременно ограничивают скорость запуска новых проектов. В результате институциональная среда воссоединённых субъектов, с одной стороны, остро нуждается в механизмах ГЧП для преодоления инфраструктурного дефицита, а с другой – пока не обеспечивает привычного для частного капитала уровня предсказуемости и защиты вложений, что требует дальнейшего совершенствования правовых и организационных условий их развития.

В применении механизмов государственно-частного партнёрства в воссоединённых субъектах Российской Федерации пересекаются два уровня проблем: общесистемные ограничения российского рынка ГЧП и специфические риски новых регионов. По стране отмечаются слабая увязка ГЧП-проектов с долгосрочными программами развития, узкая отраслевая структура (доминирование коммунальной и транспортной инфраструктуры), высокая зависимость от банков с государственным участием и дефицит «длинных» денег, необходимых для проектов с горизонтом 15–30 лет [2, с. 49–51]. Это снижает готовность частных инвесторов входить в инфраструктурные проекты даже в относительно стабильных регионах.

В новых регионах указанные проблемы усилены последствиями вооружённого конфликта и переходного правового режима. Инфраструктурный дефект здесь связан не только с износом, но и с прямыми

разрушениями инфраструктуры, что требует капиталоемких проектов фактически с нулевого цикла. Частный бизнес сталкивается с фрагментарной интеграцией в российскую финансовую систему и повышенной неопределённостью регуляторной среды. Ограниченный опыт региональных органов власти в структурировании и сопровождении ГЧП-проектов дополнительно усиливает управленческие риски и удлиняет подготовительную стадию.

Однако масштабы инфраструктурных задач в новых субъектах создают значительный потенциал для развёртывания ГЧП как одного из ключевых инструментов КРТ. Концессии в сфере коммунальной инфраструктуры могут обеспечить модернизацию сетей водо- и теплоснабжения с последующим возвратом инвестиций за счёт тарифной выручки при условии прозрачного ценового регулирования и социальной приемлемости нагрузок. В транспортной сфере возможно применение смешанных моделей с участием федерального бюджета, что снижает инвестиционный риск частного партнёра при восстановлении и строительстве дорог, мостовых переходов и логистических узлов. Социальные объекты – школы, больницы, центры оказания государственных услуг – могут реализовываться через соглашения о ГЧП с механизмом бюджетной платы, позволяющим распределить расходы государства во времени и обеспечить прогнозируемый денежный поток для инвестора.

Для перехода от потенциальных возможностей к устойчивой практике необходим целенаправленный комплекс мер. Приоритетом является завершение кадастровой регистрации объектов, урегулирование имущественных прав и поэтапное распространение федеральных норм о концессионных соглашениях и ГЧП на новые территории. Параллельно целесообразно формировать специальные режимы поддержки частных инвесторов, включающие гарантии исполнения обязательств публичного партнёра, страхование политических и регуляторных рисков, а также участие институтов развития в софинансировании наиболее значимых проектов. Включение ГЧП-проектов в региональные стратегии социально-экономического развития и документы территориального планирования позволит встроить их в долгосрочную модель комплексного развития, а создание центров компетенций по ГЧП при органах власти – снизить транзакционные издержки бизнеса и повысить качество подготовки проектов. В совокупности эти шаги определяют перспективу превращения ГЧП в один из ключевых инструментов восстановления и модернизации инфраструктуры новых регионов в логике комплексного развития их территорий.

Проведённое исследование показало, что государственно-частное партнёрство и механизм комплексного развития территорий во многом совпадают

по целям и логике взаимодействия государства и бизнеса, но их интеграция в правовой и управленческой практике пока остаётся ограниченной из-за несогласованности процедур и распределения полномочий. Для воссоединённых субъектов Российской Федерации эта проблема усугубляется особыми институциональными условиями: последствиями вооружённого конфликта, разрушением инфраструктуры и ослаблением ключевых институтов.

Ключевыми барьерами выступают незавершённость базовых процедур учёта и оформления имущественных прав, фрагментарность правового регулирования, недостаток компетенций в структурировании сложных инфраструктурных проектов, а также ограниченный доступ бизнеса к долгосрочным финансовым ресурсам. Вместе с тем масштаб инфраструктурных потребностей формирует значительный потенциал для применения различных моделей ГЧП и их встраивания в проекты комплексного территориального развития при условии последовательного снижения указанных рисков.

Использование ГЧП в новых регионах целесообразно рассматривать как инструмент не только привлечения частного капитала, но и перераспределения управленческих функций, стимулирования институционального развития и формирования устойчивых практик долгосрочного партнёрства государства и бизнеса. Дальнейшие исследования должны быть ориентированы на углубление методик оценки результативности таких проектов, разработку моделей распределения рисков, адаптированных к постконфликтным территориям, а также на уточнение правовых механизмов стыковки соглашений о ГЧП и договоров о комплексном развитии территорий.

Литература:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
2. Запорожан А.Я. О нерешённых проблемах государственно-частного партнёрства в России // Вестник НГУЭУ. 2019. № 3. С. 44–57.

3. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.
4. Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.
5. Александрова Т.Я., Андреева О.В. Разработка механизмов устойчивого развития промышленных предприятий на основе института государственно-частного партнёрства // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 7 (ч. 1). С. 6–11.
6. Загорная Т.О., Трещевский Ю.И., Долбня Н.В. Институциональное обеспечение развития Донбасса: ретроспективный анализ в контексте вхождения в состав Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. 2023. № 4. С. 46–59. DOI: 10.17308/econ.2023.4/11685.
7. Рожкова Е.В. Совершенствование государственного управления инвестиционными проектами в рамках государственно-частного партнёрства (на примере развития аэропортовой инфраструктуры РФ) // Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2021. Т. 12. № 2. С. 66–75.
8. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

Public-Private Partnership in the Integrated Development of the Territories of the Reunified Subjects of the Russian Federation

Ozarovskaya A.V., Kovalenko A.S.

Azov State Pedagogical University named after P.D. Osipenko (Berdyansk)

The restoration and modernization of infrastructure in the reunified subjects of the Russian Federation require capital investments that significantly exceed budgetary capacities, which makes it necessary to actively attract private capital to territorial development. The purpose of the study is to substantiate the conditions and develop recommendations for the use of public-private partnership as an instrument for the integrated development of the territories of the new regions. The study addresses the tasks of systematizing the theoretical and legal foundations of the interaction between the mechanisms of public-private partnership and integrated territorial development, analyzing the institutional environment of the reunified subjects, and identifying key barriers to private sector participation. It is shown that the agreement on integrated territorial development and public-private partnership agreements possess functional commonality, which makes it possible to integrate partnership mechanisms into urban development projects; however, the current regulatory framework does not ensure their conflict-free combination. Specific constraints of the new regions are identified - the incompleteness of cadastral registration, legal uncertainty with respect to certain infrastructure facilities, and a deficit of managerial competencies - which amplify investment risks. A set of measures is proposed to establish guarantee and insurance support for investors, create regional centers of competence, and incorporate PPP projects into the system of strategic and spatial planning. The scientific novelty lies in examining the application of PPP in the context of integrated development of post-conflict territories with a transitional legal regime, while the practical significance is determined by the possibility of using the proposed recommendations by public authorities of the new subjects in the preparation and implementation of infrastructure projects.

Keywords: public-private partnership, integrated territorial development, new regions of the Russian Federation, institutional environment, infrastructure projects, investment risks