

ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ

АЛЬБЕРТ ЕГАНЯН

ДЕНЬГИ ПРОЕКТЫ ИНТЕРЕСЫ

ГЧП, КОНЦЕССИИ
И ПРОЕКТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ



альпина
ПАБЛИШЕР

Альберт Еганян

**Инвестиции в инфраструктуру:
Деньги, проекты,
интересы. ГЧП, концессии,
проектное финансирование**

«Альпина Диджитал»

2015

Еганян А.

Инвестиции в инфраструктуру: Деньги, проекты, интересы. ГЧП, концессии, проектное финансирование / А. Еганян — «Альпина Диджитал», 2015

ISBN 978-5-9614-3912-0

Без инвестиций в инфраструктуру невозможно представить себе функционирование общества, экономики, бизнеса, государства и его граждан. В книге описываются основные модели внебюджетного инвестирования в транспортные, социальные, медицинские, IT- и иные проекты. Такие проекты – удел больших денег, многоходовых инвестиционных моделей и значительных интересов, а в основе почти всех подобных проектов прямые инвестиции со стороны бюджетов разных уровней либо различные формы государственно-частного партнерства (ГЧП). Материал в книге изложен понятным языком, с многочисленными примерами, помогающими усвоению важнейшей информации, даны предметные советы по старту и реализации конкретных проектов. Именно они могут принести бизнесу существенный доход, а властям – авторитет и уважение граждан.

ISBN 978-5-9614-3912-0

© Еганян А., 2015

© Альпина Диджитал, 2015

Содержание

От автора о важном.	6
Раздел I	11
Глава 1	11
Корпоративное и контрактное ГЧП	11
Совмещение различных стадий	12
Свобода определения условий конкурса	13
Возможность предквалификации участников	13
Права собственности – у государства	14
Коммерческая эксплуатация и сторонние доходы	15
Бюджетная защищенность	17
Ускоренное освоение ФЦП и РЦП	17
Стратегичность использования бюджетных средств	18
Высвобождение бюджетных средств	18
Бюджетный цикл и сроки контрактов	19
Условия контрактов	20
Единое окно исполнения. Консорциум	21
Надежность исполнения. Требования к исполнителю	22
Фиксация цены, срока и качества	23
Есть ли проблема увеличения сроков?	24
Есть ли на самом деле удорожание проекта?	25
Экономическая ответственность за итог и мотивация бизнеса	26
Мифы о госгарантиях и правда о гарантировании	27
Эффекты для чиновников в сфере PR и GR	28
Контракты жизненного цикла: пересечение госзакупок и ГЧП	29
Вовлечение внебюджетных средств в ГЧП и квази-ГЧП	30
Любят ли финансовые спонсоры проекты ГЧП?	31
Ритмичность финансирования и риски бизнеса исполнителей	33
Возможность зачета предпроектных расходов	33
Антимонопольное регулирование	34
Тарифы и особые условия	35
Устранение проблемы десинхронизации в крупном проекте	36
ГЧП и земля	37
ГЧП и приватизация	41
Если все так хорошо, то почему еще не вся страна делает ГЧП?	42
Обобщение мотивации сторон	43
Раздел II	44
Глава 2	44
Краткий обзор текущего состояния	44
Конец ознакомительного фрагмента.	48

Альберт Еганян

Инвестиции в инфраструктуру: Деньги, проекты, интересы. ГЧП, концессии, проектное финансирование

Редактор *Олег Пономарёв*

Руководитель проекта *О. Равданис*

Корректор *М. Смирнова*

Компьютерная верстка *М. Поташкин*

Дизайн обложки *С. Хозин*

© А. Еганян, 2015

© ООО «Альпина Паблишер», 2015

Все права защищены. Произведение предназначено исключительно для частного использования. Никакая часть электронного экземпляра данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для публичного или коллективного использования без письменного разрешения владельца авторских прав. За нарушение авторских прав законодательством предусмотрена выплата компенсации правообладателя в размере до 5 млн. рублей (ст. 49 ЗОАП), а также уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок до 6 лет (ст. 146 УК РФ).

* * *

От автора о важном.

Стандартный проект инвестиций в инфраструктуру

Люди не прочли, что я написал, но уже спорят со мной.
Ричард Докинз в комментариях к книге «Эгоистичный ген»

Многие годы в нашей стране в совершенно разных контекстах говорят о развитии инфраструктуры. Но правда состоит в том, что массовых прорывов в этом направлении не произошло. Отдельные, хотя их уже и не единицы, эффективные проекты только подтверждают правило, вызывая устойчивое желание проанализировать подробнее причины их успешности. Как бы там ни было, мы по-прежнему кратно отстаем от большинства стран с сопоставимыми размерами экономики не только в части текущего состояния инфраструктуры, но главное – в темпах ее создания.

Тема об инвестициях в инфраструктуру слишком велика и многогранна для того, чтобы быть подробно рассмотренной всего лишь в рамках одной книги. Даже в нашей стране, которая встала на этот путь относительно недавно, накоплен большой массив знаний, правда весьма разрозненных, по поводу успешных и неуспешных примеров. Уверен, что в книге я не написал и десятой части того, чем хотел поделиться. Но когда-то нужно заканчивать. Как говорит один мной уважаемый человек: «Лучше остановиться на полуслове, чем прослыть занудой».

Школы, больницы, спорткомплексы, дороги, вокзалы и многое иное постепенно появляются в достойном граждан страны качестве. Для того чтобы существенно ускорить создание и увеличить объем новой инфраструктуры, необходимо делиться знаниями и информацией. Что я по мере возможностей делаю.

Я не хочу особо говорить в этой книге о тех проектах развития инфраструктуры, которые сейчас принято называть мегапроектами. Все их знают или хотя бы о них слышали. Именно эти проекты в своем большинстве приходят на ум, когда речь заходит об инфраструктуре. Но с ними-то как раз все понятно. Значительное внимание различных федеральных властей (не уверен, что это так уж хорошо), участие крупных корпораций-интересантов (не думаю, что это всегда позитивно), большие объемы финансирования из федерального бюджета и от госбанков (не всегда на рыночных условиях) в конце концов сделают свое дело. В общем, страна как-нибудь сконцентрирует усилия и как-то их реализует.

А вот что происходит в проектах, которые не относятся к классу сверхкрупных? Собственно, никакими значимыми успехами похвалиться в этом направлении мы не можем. Конечно, если исходить из простого убеждения, что для того, чтобы чем-то похвастаться, необходимо сначала на самом деле что-то сделать. Ничего особенного в масштабах страны здесь не происходит. Правда, если смотреть на официальные доклады и отчеты, то складывается впечатление, что мы живем совсем не в той стране, которую каждый день видим.

Конечно же, я заинтересован в том, чтобы книга была изучена полностью. Ее основное предназначение – дать читателям комплексную системную картину того, как устроен рынок инфраструктуры, как стартуют конкретные проекты, как избежать ошибок на каждой стадии и как в конечном итоге довести задуманное до конца.

Книга разделена на две смысловые части. Первая сочетает описание проблем макро- и микроуровня с демонстрацией возможностей по созданию инфраструктуры. Она дает, с одной стороны, общее, а с другой – достаточно детальное представление о том, что конкретно стоит делать в том случае, если регион, муниципалитет, бизнес столкнулись с тем или иным инфраструктурным ограничением; как именно поступать, чтобы не похоронить проект не только в самом начале, но и на любой последующей стадии.

Все основные проблемы я постарался рассмотреть с разных сторон, чтобы были наглядны основные ограничения и возможности, существующие и у госорганов, и у частных, и у остальных участников инфраструктурных инвестпроектов. На мой взгляд, эта часть книги имеет определяющее значение, поскольку понимание общей картины мира (в данном случае «инфраструктурного») гораздо важнее, чем знание отдельных, пусть и весомых деталей. Хотя именно от них зависит успешность реализации каждого отдельно взятого проекта.

Если вы уже продвинулись в том или ином проекте и «поймали» часть описываемых в книге рисков, то используйте ее как справочник. Обращайтесь выборочно к тем или иным главам; особенно может быть полезна вторая ее часть. В ней рассматриваются отдельные детали мозаики инфраструктурных инструментов – залоги, страхование, элементы контрактов и иные важные «мелочи», которые оказывают существеннейшее влияние на успешность проекта.

Главный парадокс, который описывается и анализируется в данной книге, состоит в том, что на рынке сложилась патовая ситуация, и любой, кто имеет отношение к подобного рода проектам, об этом прекрасно знает. С одной стороны, существует потребность, которая только на региональном уровне оценивается в несколько сотен миллиардов долларов. И это только для выхода на «гигиенический» уровень, чтобы можно было более уверенно сравнивать нас с Португалией (была у нас такая политическая мантра в начале 2000-х гг.). Любой регион и муниципалитет выставляет список из многих десятков первоочередных самых необходимых проектов.

С другой стороны, есть значительное количество строителей, проектировщиков, поставщиков, которые с удовольствием спроектируют, построят и произведут оборудование. Может быть, проблема в том, что на рынке нет денег? Но это тоже неверно. И в предыдущие времена, и в нынешние есть крупные, средние и мелкие компании, интересующиеся возможностями инвестиций именно в инфраструктурные проекты. Это не только отечественные структуры, но и иностранные: инфраструктурные фонды и банки из Европы, стран АТР тоже весьма активно интересуются этим бизнесом в нашей стране. Причем у наших соседей, в том числе ближайших (а у них состояние экономики не чета российской), они уже осуществляют инвестиции. У нас же – нет. Наша традиционная отговорка про уровень политических рисков во многих случаях представляется не столь удручающей, как принято утверждать. И об этом тоже идет речь на страницах книги.

Фактически имеем вроде бы всё: заинтересованные региональные власти, подрядчиков и иных исполнителей, финансовые организации. Потребность – очевидна, исполнители – присутствуют, деньги – тоже не столь ограничены, как принято полагать. Но инфраструктура все равно почему-то не слишком быстро развивается. В этом мы и будем разбираться далее.

Еще один парадокс состоит в том, что есть определенное количество примеров успешной реализации инфраструктурных проектов, которые позволяют говорить, что особых ограничений для того, чтобы быстро и качественно инкубировать инфраструктуру, нет, что бы кто ни говорил. Все ограничения носят субъективный характер. Или, если выражаться простым языком, все зависит от личных качеств и навыков тех людей, которые занимаются реализацией и организацией таких проектов с каждой стороны этого процесса – и с государственной, и с частной.

Это вопрос не только политической заинтересованности губернатора или мэра, его умения слышать и воспринять новую реальность, но и вопрос существования команды, которая способна практически реализовать проект, в котором заинтересован регион.

Не менее важно и то, как ведет себя частная сторона проекта – строители, проектировщики, поставщики, банки и иные финансовые спонсоры: умеют ли они работать в условиях ограничений, накладываемых как самим жанром инфраструктурных проектов, так и текущим состоянием экономики, или нет. Большинство из них пока что показывает себя не лучшим

образом. Впрочем, так же, как и многие представители власти. Зачастую чрезвычайно интересные инфраструктурные возможности разбиваются как раз об эти банальности.

В книге акцент в первую очередь делается именно на той инфраструктуре, которая непосредственно касается каждого из нас. Откуда и куда долететь (аэропорты), на чем доехать на работу (трамваи, поезда), куда отдать детей (школы, детские сады), куда отвезти родителей на лечение (больницы), как быстрее доехать за город (новые дороги и мосты). Все это определяет бытие, которое, в свою очередь, определяет сознание каждого из нас.

Именно качеством инфраструктуры определяется комфортность каждого конкретного региона и города для жителей, бизнеса.

В то же время мы не сможем обойти вопрос о так называемой сервисной инфраструктуре. Той, в которой непосредственно заинтересованы частные компании, владельцы различных предприятий. Эта инфраструктура необходима им для того, чтобы они могли развивать свой бизнес. ГОКи, перерабатывающие предприятия, добывающие и многие другие компании, которым требуются железные и автодороги, морские и речные порты, ЛЭП и энергогенерация и иная инфраструктура, – все это также попадает в сферу наших интересов.

Описываемый в книге инструментарий во многом универсален: он может быть применим не только к так называемой «хардовой» инфраструктуре, но и к «софтовой», когда совместно с государством или в интересах государства создается инфраструктура с относительно небольшими капитальными, но значительными операционными расходами.

Лишь минимальное внимание будет уделено общестрановым мегапроектам. Причин этому несколько. Во-первых, они с точки зрения подходов к структурированию и инфраструктурному девелопменту не сильно отличаются от иных проектов поменьше, просто мозаика инструментов складывается чуть по-другому. А во-вторых, в них слишком велик политический фактор, который обычно не мешает их продвижению, но существенно искажает выводы и реальность при попытках их анализа задним числом.

Даже не пытался претендовать на то, чтобы сделать книгу всеобъемлющей. Все представленные трактовки и оценки – исключительно авторское мнение, которое я, правда, готов отстаивать.

Полагаю, что на нынешнем этапе развития инфраструктурного бизнеса в России гораздо важнее дать общую картину происходящего, но без ухода в абстракцию, снабдив интересующихся конкретными советами.

Большинство специализированной литературы – переводная. (Но слово «большинство» – гипербола, ведь даже и ее ничтожно мало.) Кроме того, она анализирует опыт соответствующих западных рынков. Их уроки весьма условно могут быть полезны для рынков развивающихся. Естественно, это не означает, что их не нужно изучать. Как раз наоборот. Но в основном – для общего понимания темы и отраслевого кругозора – все-таки на каждом локальном рынке очень много национальной специфики.

Мысль о написании книги приходила в голову неоднократно. Но окончательно перешла из категории желания в категорию потребности, когда в тысяча пятьсот двадцать седьмой раз (или около того по оптимистичной оценке) рассказывал своим бизнес-партнерам, заказчикам, поставщикам, операторам, федеральным и региональным чиновникам, отечественным и иностранным финансистам какие-то аспекты различных способов организации, структурирования, управления и финансирования в инфраструктурных проектах. Надеюсь, мой авторский взгляд на происходящее в инфраструктуре можно передать не только в процессе личного общения, но и посредством этой книги.

Некоторая интенсивность мыслей и, как следствие, резкие переходы в книге от одного тезиса к другому связаны в основном с тем, что думаю я быстрее, чем владею клавиатурой. Тем читателям, кому это доставит неудобство, приношу извинения.

Моим основным желанием было поделиться опытом, накопленным в весьма значительном количестве проектов, прошедших через меня и моих коллег за долгие годы работы в этой сфере. Все это время я провел в практике по ГЧП и инфраструктуре отечественной юридической компании VEGAS LEX, впоследствии – в инфраструктурной инвесткомпании Первая инфраструктурная компания (InfraONE), а также будучи членом советов директоров крупных инфраструктурных компаний от государства и независимым советником властей и множества частных компаний по подобного рода проектам. Кроме того, в дальнейшем я неоднократно был в шкуре и инвестора в тех или иных проектах. Или, наоборот, становился на сторону властей в тех проектах, когда необходимо было реализовать проект до стадии реального поступления инвестиций. Потому полагаю, что хорошо представляю ситуацию на отечественном рынке инвестиций в инфраструктуру со стороны разных групп заинтересованных участников рынка.

Долгие годы я хотел почитать качественную литературу, анализирующую опыт именно отечественных инфраструктурных проектов. Пока ждал появления чего-то стоящего, уже накопилось на собственную книгу. Буду читать ее.

Не станет открытием, что отечественное законодательство – весьма динамичная штука и нередко меняется слишком часто и энергично. Но тот его блок, который относится к концессиям и иным формам ГЧП, меняется не столь стремительно, что, безусловно, придает дополнительную надежность конструкциям проектов, основанных на нем.

Стоит иметь в виду, что, несмотря на то что в книге практически нет отсылок к законам и иной нормативке, написана она не только исходя из той правовой базы, которая была в стране по состоянию на март 2015 г., но и с учетом прогнозов по ее среднесрочному изменению. Например, учитывались внесенные проекты законов и нормативных актов, которые, по оценкам и чиновников, и экспертов, располагают неплохими шансами на успешное прохождение соответствующих процедур.

У нас постоянно говорят об инвестиционном климате. Он уже превратился в какую-то мантру и самоцель. Такое впечатление, что нас интересует только оценка этого климата, но не особо волнуют сами инвестиции. Чем же определяется инвестиционный климат, если, конечно, абстрагироваться от различных научных экономических формул? Ответ прост: объемом и длительностью инвестиций.

А что может быть более длительное и более объемное, чем инвестиции в инфраструктурные проекты? Количество и размер запущенных и реализованных инфраструктурных проектов – более эффективное и действенное подтверждение инвестиционной привлекательности каждого конкретного региона и страны в целом, чем все рейтинги и статистика вместе взятые. Это придумано не мной, это классика экономической теории.

Именно инфраструктурные проекты производят максимальный эффект и на инвесторов, и на граждан, и на бизнес, и на начальство. Вопрос лишь в том, как их организовать в каждом конкретном случае. Об этом и идет речь в книге.

Старался писать не только о стратегиях на рынке инвестиций в инфраструктуру, трендах, ожиданиях участников рынка и их составе, анализировать конкретные проекты, пусть и не упоминая названия большинства из них, но и попытался также приоткрыть завесу над буднями рынка и его ключевых игроков.

Не могу обойти стороной и еще один «будничный» вопрос, который часто возникает в головах. Таких понятий, как стандартный проект ГЧП, стандартный концессионный проект, стандартное проектное финансирование, стандартный проект инвестиций в инфраструктуру, не существует в природе. Наличие некоторого количества стандартных по форме операций и действий в рамках подобных проектов только подтверждает это заявление. Смысл же всех таких проектов как раз в их индивидуальности.

Каждый раз, в каждом проекте отдельные, внешне похожие на стандартные пазлы составляют настолько самобытный рисунок проекта, что даже двух схожих, а уж тем более одина-

ковых не бывает. Просто не из чего вырабатывать инструкцию по «стандартному проекту». Надеюсь, после прочтения книги вы со мной согласитесь.

Я не писал ничего из того, с чем сам не сталкивался, о чем не имею достаточно детального представления. А поскольку отношу себя к опытным участникам рынка, то написал о значительной части тех позиций, которые предстоит пройти желающему инициировать проект или поучаствовать в нем.

К сожалению, формат книги не позволяет написать совсем уж все, что считаю необходимым, поэтому пришлось изложить лишь малую толику из того, о чем хотелось бы сказать. Это как ремонт: его невозможно закончить, его можно только в определенный момент прекратить, что я в конце концов и сделал. Жаль, но в некоторые позиции решил не углубляться, а отдельные – и вовсе обойти. В противном случае получился бы весьма утомительный для читателя трехтомный труд.

В книге много личных оценок и мнений, собственного анализа опыта состоявшихся, а что важнее – несостоявшихся проектов. Кто-то может сказать, что книга написана слишком вольным публицистическим языком, кто-то возразит, что, наоборот, слишком заумным. Не спору. Но я написал так, как обычно говорю, веду переговоры, формулирую тексты. Естественно, даже и не старался избегать личных оценок происходящего, это ведь и мой рынок, в том смысле, что я на нем работаю и искренне заинтересован, чтобы было больше знающих людей, больше инвесторов, больше проектов, больше информации. Это все в конечном счете приводит к тому, что инфраструктура в России медленно, но улучшается. А ведь хочется, чтобы изменения шли гораздо быстрее.

Альберт Еганян

albert.eganyan@gmail.com

(июнь 2014 г. – апрель 2015 г.)

Раздел I

ГЧП: Неоспоримые преимущества и оспоримые недостатки

Глава 1

Госзакупки против ГЧП: когда и что эффективнее

*В обычных вопросах дрейфуй по течению, в вопросах принципа стой
твердо, как скала.*
Томас Джефферсон

Существует несколько фундаментальных причин, которые дают основания предполагать большую эффективность инструментария ГЧП по отношению к традиционным государственным закупкам. Они же срабатывают и в большинстве тех случаев, когда вместо государства стороной, объявляющей инвестиционный конкурс, является частная компания.

Редко бывает так, что в кабинетах чиновников и бизнесменов дискуссия о том, эффективно ли государственно-частное партнерство или проектное финансирование в целом, в каком-то конкретном случае проходит гладко. Ожесточенные споры – более традиционная форма такого обсуждения. При этом в большинстве случаев стороны даже не пытаются понять логику своих визави.

Совсем плохо то, что очень часто диспут бывает поверхностным: стороны или не успевают привести свои доводы, или не располагают подготовленными деталями и предварительными расчетами. Поэтому обычно лица, принимающие решения, просто выбирают «картинку», которая им больше нравится исходя из складывающихся обстоятельств. Ничего не имею против слогана «выбирай сердцем», но только со времен выборов 1996 г. уже прошло так много времени, что стоит начинать выбирать исходя из рациональных предположений.

Корпоративное и контрактное ГЧП

Сложность в вопрос об идентификации эффективности ГЧП вносит и терминологическая путаница. С одной стороны, не существует никакого точного описания всех применимых форм ГЧП. С другой, именно это порождает путаницу относительно того, что можно относить к такого рода партнерству публичного и частного секторов.

Если взглянуть укрупненно, то можно утверждать, что в отечественной и иностранной практике выделяется корпоративное, или институциональное, ГЧП, охватывающее различные формы создания совместных юридических лиц с участием государства и коммерческих компаний. Другая, более эффективная форма ГЧП – контрактное, или договорное, партнерство.

Корпоративное ГЧП известно в нашей стране еще с тех времен, когда никто и не знал, что это называется государственно-частным партнерством. Вместе с тем такая форма взаимодействия властей и частного сектора не снимает тех рисков, которые есть у любого юридического лица вне зависимости от состава его акционеров. Нет возможности заключить договоры с государством, выходящие за пределы краткосрочного бюджетного планирования, равно как и не существует возможности зафиксировать распределение значительного количества иных рисков.

Собственно, если в иностранных юрисдикциях возможность реализации проектов корпоративного ГЧП связана с тем, что государство готово брать на себя дополнительные обяза-

тельства акционера, то в России подобной практики не существует вовсе. Именно потому многие и отечественные, и зарубежные эксперты не относят к ГЧП его различные корпоративные формы.

Контрактное ГЧП – гораздо более гибкая материя, позволяющая заключить между государством и частным сектором всеобъемлющее и весьма детальное соглашение, которое описывает большую часть нюансов взаимоотношений его участников. Именно такие формы взаимоотношений властей, частного сектора и финансовых институтов в наибольшей степени удовлетворяют критериям комплексности и долгосрочности фиксации экономических отношений между публичной и частной стороной.

Концессионные соглашения; долгосрочные инвестиционные соглашения, применяемые в деятельности госкомпаний и госкорпораций; соглашения о ГЧП; некоторые иные формы документов – все это контрактные формы государственно-частного партнерства.

Другое дело, что за юридическим термином, например «концессия», кроется возможность значительного количества форм экономического наполнения, поскольку один существующий концессионный закон позволяет моделировать различные инвестиционные модели проектов.

Иногда встречается скрещивание указанных двух вариантов. Но все же в большинстве случаев корпоративное ГЧП может быть неплохой прибавкой к контрактному ГЧП и практически никогда заменой.

Хотя, кстати, в так называемом «азиатском» ГЧП весьма часто используется компиляция двух типов ГЧП – корпоративного и договорного.

В нашей же стране термин «ГЧП» в основном ассоциируется с контрактным ГЧП. И не потому, что не существует его корпоративного собрата. Просто компании, которые создаются с государственным участием, по совокупности ряда факторов не демонстрируют такую эффективность, как контрактное ГЧП. Сам факт создания частно-государственной компании особо не решает никаких проблем, которые могут возникнуть в ходе реализации проекта. Не достигаются показатели долгосрочного контрактования, не облегчаются проблемы, связанные с выделением земельных участков, весьма затруднительно заключение акционерного соглашения между сторонами, если одна из них государство, а различные формы соучастия с его стороны краткосрочны, не гибки и весьма утомительны в части процедур. В итоге стоит иметь в виду, что наличие государства в акционерном капитале не создает компании никаких формальных преимуществ и никак не помогает инициировать и реализовывать инвестиционный проект.

По этим и ряду иных причин термин «ГЧП» ассоциируется в первую очередь с контрактными формами, среди которых выделяются концессионные соглашения.

А традиционные битвы между большой регулярной армией «бюджетопоклонников» и малыми передовыми отрядами «внебюджетных партизан» обычно проходят по следующим направлениям, определяющим, какие именно особенности ГЧП противопоставляются традиционной процедуре. И наоборот.

Вот примерный фронт сравнения традиционных государственных закупок и такой формы проектного финансирования, как концессии.

Совмещение различных стадий

Традиционный способ подготовки и реализации проекта подразумевает необходимость проведения нескольких, причем последовательных, конкурсов: например, на проектирование, строительство, поставку оборудования, эксплуатацию и содержание объекта, составляющего проект. В отдаленном будущем – еще и на его утилизацию. При этом каждый из этапов может быть разбит еще на несколько конкурсов. Например, хотя это и необязательно, объявляется

конкурс на строительство моста, а отдельно – на строительство подходов к нему. Или конкурс на поставку части оборудования, а потом – еще одной. И так далее.

Причем причин для такой алогичности может быть множество. К примеру, требования антимонопольных органов, предобусловленность содержания федеральной или региональной целевой программы, то есть когда-то давно было так утверждено и сейчас есть выбор – или год пытаться переделывать, или проводить конкурсы как есть.

Те же, кто впервые сталкивается с инструментарием ГЧП и концессий в частности, с удивлением узнают, что в таком формате совмещение нескольких стадий в одном контракте все-таки возможно. В концессионном соглашении могут быть объединены как все, так и некоторые стадии реализации проекта. Компиляция стадий бывает и вполне причудливая, необязательно соответствующая естественной логике стадий создания какого-либо объекта – проектирование, реконструкция, поставка оборудования и эксплуатация, например.

Хотя требования законодательства на этот счет и гибки, наиболее эффективной с коммерческой и бюджетной точек зрения считается совмещение двух смежных стадий. Положим, объединение в одном конкурсе проектирования и строительства, или строительства и эксплуатации, или поставки оборудования и эксплуатации. Существенных формальных ограничений по сути нет, все зависит от управленческой, финансовой и организационно-правовой моделей проекта, а также решений инициатора, принятых на их основе.

Свобода определения условий конкурса

В случае с государственными закупками или закупками государственных компаний все привыкли к относительно жестким условиям конкурсной документации (КД), допускающим не так уж много отступлений. Антимонопольными органами была проведена столь активная, а временами жесткая «воспитательная» работа, что практически все чиновники и бизнесмены считают, что по-другому и быть не может.

В рамках некоторых форматов ГЧП – может. В концессиях требования к формированию конкурсной документации весьма терпимы к пожеланиям авторов. Можно указать, например, требования к опыту реализации аналогичных проектов, к наличию такого-то объема отраслевых активов, количеству сотрудников, материально-техническому оснащению и большое число иных всевозможных критериев.

Относительная свобода формирования условий конкурсной документации, конечно, не должна выходить за пределы разумного и необходимого для реализации конкретного проекта. Других нормативных установленных ограничений в общем-то нет.

Свобода определения условий конкурса такова, что на первый взгляд многим кажется каким-то произволом. Естественное, это не так. Все требования к участникам, заявленные в конкурсной документации, должны объективно способствовать более качественной реализации проекта. Если в конкретном проекте установлено требование, что претендент на операторство этого аэропорта не должен иметь аналогичных активов в радиусе 600 км от объекта, то это необходимо обосновать, что в конкретном случае сделать совсем не сложно. Здесь речь идет об эффективном «радиусе обслуживания» аэропорта, и владелец актива – государство – хочет, чтобы инвестор развивал именно этот актив, а не искал поблизости еще какой-то.

Возможность предквалификации участников

Одна из наиболее злободневных проблем системы госзакупок – мягко говоря, сложность организации предквалификации – в рамках концессий также решена. Законодательство стимулирует использование предквалификационных процедур для того, чтобы в финальный отбор попадали только заявители или пулы заявителей, которые наиболее оптимальным образом удо-

влетворяют условиям конкурса. А так как условия концессионного конкурса могут быть сформулированы как угодно и главное – оптимизировать получение итогового результата, то и предквалификация проходит в соответствии с этими условиями.

Другое дело, что в рамках конкурсных условий концессий обычно предъявляется не только большое количество содержательных позиций, но и строго формальных, поэтому на предквалификации предпочитают акцентировать внимание именно на процедурных аспектах, оставляя оценку контента предложения для следующего этапа.

Права собственности – у государства

Обычно ошибочно считается, что госконтракт – это рождение государственной собственности, а ГЧП, например, концессии – появление всегда частной собственности.

Федеральные, равно как и региональные или муниципальные, бюджетные средства могут быть инвестированы только в те основные средства, которые потом становятся собственностью бюджетов соответствующего уровня. Собственно, в этом и есть смысл государственной закупки: власти объявляют, что необходимо создать тот или иной объект, который потом принимается в собственность казны. Исполнитель по контракту в таком случае выполняет исключительно подрядную функцию: получил деньги, построил и передал собственность заказчику-владельцу.

Так вот, отнюдь не по критерию права собственности проходят различия между госзакупками и концессионными соглашениями. В концессии примерно такой же режим прав собственности: все то, что является предметом концессионного соглашения с момента введения в эксплуатацию, – собственность бюджета.

При этом нет разницы в том, как были и были ли вообще проинвестированы средства бюджета, например в виде капитального гранта в родившийся объект, или он был построен полностью на частные средства, а власти лишь гарантировали сбыт той продукции, которая появляется в результате запуска проекта.

Другое дело, что в рамках большого концессионного соглашения может существовать и еще так называемое «иное имущество». Оно является также собственностью концедента, передаваемой частной стороне. Существо этого класса активов внутри концессии состоит в том, что зачастую для того, чтобы предмет концессии функционировал исправно, нужны еще какие-то объекты, которые с ним технологически неразрывно связаны и обеспечивают его функционирование.

Вместе с тем в рамках концессионного проекта может родиться и обычно рождается еще так называемое «дополнительное имущество частной стороны»¹. Это те объекты, которые в рамках концессионного соглашения могут за свой счет сделать частники для того, чтобы увеличить доход от основного концессионного актива без нарушения условий концессионного соглашения. Вот они и могут быть собственностью частной стороны, но только в том случае, если их создание будет согласовано с концедентом. Если же такое согласование не получено, то государство имеет право потом забрать эти активы вместе с основным предметом концессии и иным имуществом.

Звучит, конечно, сурово и на первый взгляд даже, наверное, дискриминационно. Но только на первый. Многие понимающие концессионеры пользуются этой лазейкой. Зачастую какое-то имущество даже выгодно «сдать» государству, поскольку весь основной период извлечения доходов оно управлялось частником, а накануне капитального ремонта или иных крупных трат удачно подворачивается «запрограммированная» передача объекта властям. Опыт-

¹ Для буквоедов хотел бы отметить, что это формулировка из инвестиционных материалов; сам закон не выделяет такую категорию отдельным термином, но как класс она существует. – *Здесь и далее примечания автора.*

ные концеденты уже имели дело с этим нюансом и обращают на него внимание в процессе согласования концессионного соглашения. Остальные – пока нет.

Таблица 1. Распределение прав собственности в рамках концессионных проектов

Происхождение имущества	Права собственности		Возможность альтернативы в соглашении
	Государство	Частник	
Основной объект концессии	Да	Нет	Нет
Иная недвижимость, передаваемая властями, функционально связанная с объектом концессии	Да	Нет	Нет
Недвижимость, не входящая в основное или иное имущество, созданная без согласия властей	Да	Нет	Нет
Недвижимость, не входящая в основное или иное имущество, но созданная с согласия властей	Нет	Да	Да
Движимое имущество, приобретенное частной стороной и не входящее в основное или иное имущество	Нет	Да	Да
Исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности	Да	Нет	Нет

Впрочем, концессионеры не всегда видят эту возможность. Например, в рамках большого геронтологического комплекса та часть объектов, что была реконструирована или построена с нуля для выполнения государственной функции по социально-медицинскому обслуживанию пенсионеров, будет являться собственностью регионального бюджета, даже если была сделана полностью за счет частных средств. Если же условия концессии позволяли сделать еще один корпус для оказания услуг тем пенсионерам, которые попали в учреждение не в рамках государственной квоты, а за коммерческий счет, то такой объект может находиться в частной собственности.

Коммерческая эксплуатация и сторонние доходы

Возникает вопрос: каковы инвестиционные мотивы частной стороны, для того чтобы вкладываться формально в собственность государства? Как только объект передан в собственность властей, то вступает в силу другой раздел изначально подписанного концессионного соглашения: частная сторона получает права на управление и эксплуатацию объекта на изначально оговоренных условиях.

Государство может принимать участие в проекте различными способами: предоставить капитальный грант на этапе строительства, или в дальнейшем обеспечить проект платой за доступность, которая способна достигать и 100 % вложений, или разрешить собирать плату с потребителей. Возможна и вовсе компиляция перечисленных вариантов.

Нередко недооценивается такая форма участия государства, как офтейкерские соглашения, когда в рамках, например, концессий государство может заранее обеспечить долгосрочный сбыт продукции или услуг, которые будет производить или оказывать созданный объект. Где-то подобную «загрузку» объекта можно выразить в более точных единицах учета, а где-то – указать только ключевые финансовые параметры.

В случае с описанными выше домами престарелых можно обещать, что на протяжении такого-то количества лет такое-то число мест по такой-то стоимости будет «загружено» государством. И что весьма важно – не будет необходимости ежегодно проходить через государ-

ственную закупку, чтобы получить такой «сбытовой» контракт. Все коммерческие параметры изначально определяются в соглашении, и ежегодно их отдельно контрактовать не требуется.

Например, в случае с медицинскими объектами всегда сложно вписать точное количество получателей высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП) в таком-то центре. Причин множество. Одна из них – невозможность определить стоимость тех или иных позиций в номенклатуре ВМП, а также количество тех или иных позиций. В таком случае государство обязуется просто обеспечить загрузку на определенный «денежный» объем, что оставляет ему относительную свободу определения количества и стоимости в рамках тех или иных конкретных позиций по номенклатуре. Относительная свобода, правда, все же ограничивается тем, что могут быть определенные рамки на установление аномально низкой или аномально высокой стоимости каждой позиции, но само установление цены ВМП может остаться прерогативой государства.

Фактически инвестору в таких случаях предлагается формализованное соглашение по формуле «инвестируй в мою собственность, потом ею управляй, а я дам обязательство по ее загрузке». Но тут же возникает вопрос: а если условия концессии подразумевают получение дохода частной стороной от внешних потребителей?

Решается этот вопрос еще на стадии формирования конкурсной документации по проекту, а окончательно утрясается на стадии переговоров с победителем. Может быть установлено любое распределение дохода между государственной и частной сторонами, от нуля до 100 %.

Не редкость ситуации, при которых к распределению дохода устанавливаются одни пропорции распределения, а к так называемому «сверхдоходу» – иные. В большинстве случаев определение объемов получаемого сторонами дохода и сверхдохода – составная часть баланса интересов при распределении рисков и ответственности.

Естественно, бывают целые классы проектов, в которых вовсе невозможно получение участниками сторонних коммерческих доходов от проекта ГЧП. Например, в популярных в мире проектах ГЧП в пенитенциарной системе. Но уже в сфере оборонно-промышленного комплекса подобное не выглядит невозможным, в том случае если конверсионные элементы инкорпорированы в структуру проекта.

Например, можно говорить о том, что частный оператор не просто спроектирует, построит, передаст в собственность госоргана и останется эксплуатантом технической части космодрома, но и будет оказывать заранее согласованные эксплуатационно-сервисные услуги тем, кто осуществляет сторонние запуски. И это при том, что непосредственно оснащение объекта, осуществление операторского управления и запусков в интересах государства и третьих лиц по-прежнему остается прерогативой властей. Такие примеры в мировой практике уже есть.

Как мы понимаем, в случае с проектами ГЧП возможность или невозможность получения дополнительного дохода определяется параметрами конкретного проекта, его финансовой моделью. Структура дохода и объем участия в проекте государства, иные взаимоотношения между сторонами также разнятся от проекта к проекту. А в случае с государственными закупками и подрядами такого вопроса вовсе не стоит: ответы уже все запрограммированы в законодательстве, и большая часть подобных опций попросту невозможна априори.

Итак, в случае с государственными закупками ни о каком извлечении дохода речи вообще не идет. Формула «получил аванс, построил, передал, получил оплату» этого не подразумевает ни в каком виде. В случае с концессионными проектами может быть как угодно: извлечение дохода частником не подразумевается или подразумевается в равных долях с государством. А может, и в неравных. Все предопределяется установками, заложенными изначально в конкурсную документацию.

Бюджетная защищенность

Выигрывая государственный подрядный контракт, стороны понимают, что это лучше, чем ничего, но администрирование такого контракта параллельно процессу его выполнения будет отнимать значительное количество времени и сил. Хотя бы потому, что в любом подобном контракте предусмотрена позиция, автоматически переключившаяся из норм федеральной контрактной системы, о том, что если так называемые «лимиты финансирования» не будут доведены до подписавшей контракт государственной структуры, то она не будет платить.

Проще говоря, если Минфин через Казначейство не пришлет денег заключившему договор госоргану, то проект будет остановлен, расчет произведен по фактическому выполнению, а договор расторгнут без санкций. Это, конечно, придает «стабильности и долгосрочности» отношениям между частным подрядчиком и государством.

По сути ведь это означает, что если что-то пойдет не так и государство сократит финансирование, то у него не будет никакой ответственности. Государственный контракт может быть прекращен фактически в любой момент с использованием простого аргумента – «нет денег». И ничего с этим сделать нельзя. Конечно, в последние годы никто не обращал внимания на эту позицию, но сейчас она стала крайне актуальной и используемой. Считается, что спасения от этого нет.

Министерство финансов или его региональные аналоги могут просто срезать лимиты финансирования по тем или иным статьям, а стало быть проектам, и госоргану, заключившему с подрядчиком договор, не останется ничего другого, кроме как письменно сообщить ему о том, что проект прекращен.

Однако нормы бюджетного законодательства содержат одно исключение из этого общего правила – опять-таки концессионные проекты. В отношении их фактически законодательством устанавливается своеобразная «бюджетная защищенность».

Те текущие и будущие выплаты из бюджета и иные монетизируемые бенефиты, например обещания определенной загрузки, не могут быть просто отменены государством по собственной инициативе. И даже в случае, если оно сделает это в одностороннем порядке, а не по согласию сторон, то частная сторона получает компенсацию не только по фактически произведенным затратам, но и в части экономического интереса.

После подписания концессионного соглашения оно не может быть расторгнуто публичной стороной просто со ссылкой на аргументы финансовых затруднений, как это возможно в случае с господрядами. Оно продолжает действовать в течение всего периода, на который изначально заключалось. В противном случае казна должна будет выплатить все уже проинвестированное и заплатить штрафы, которые указаны в соглашении.

Фактически имеется правило, которое можно сформулировать примерно так: «Не стоит трогать бюджетников и нельзя – концессионеров».

Ускоренное освоение ФЦП и РЦП

Указанное правило о бюджетной «защищенности» концессионных проектов приводит на практике к тому, что федеральные и региональные госорганы получают в руки инструмент, который может быть использован одновременно и в инвестиционных целях, и в аппаратной борьбе.

В том случае, если в рамках федеральной или региональной целевой программы предусматривается реализация проекта, но часть или все средства существенно сдвинуты вправо по срокам, есть необходимость стабилизировать будущий финансовый поток и не допустить сек-

вестра по этой строке, то у соответствующего ведомства есть возможность упаковать и запустить концессию.

Для старта такого проекта совершенно неважно, в какой период начнется реальное соинвестирование в проект из бюджета, а сам факт подписания такого соглашения переведет средства в режим «защищенных».

В итоге, если в ФЦП предусмотрены бюджетные инвестиции на 2017, 2018, 2020 гг., то, запустив проект и подписав концессионное соглашение еще в 2016 г., их уже можно «заблокировать».

Аналогичная ситуация и с региональными целевыми программами (РЦП). Или, например, с государственным оборонным заказом (ГОЗ), который вообще предоставляет весьма широкие как для государства, так и для частного возможности для запуска проектов ГЧП. Вместе с тем отечественные оборонные компании, в отличие от своих иностранных конкурентов, совершенно ими не пользуются.

Аналогичную логику используют, если есть риск вложиться в проектную документацию (ПД), а потом получить секвестр в части средств на стройку. Тогда, объединив стадии проектирования со стройкой и, возможно, эксплуатацией, уже можно запускать такого рода концессионный проект.

Таким образом, по критериям долгосрочности и надежности традиционные государственные контракты существенно уступают разновидностям ГЧП. Причем, как мы видим, зачастую в «переквалификации» в новый формат и в корректировке контуров проекта заинтересованы не только частная, но и государственная сторона.

Стратегичность использования бюджетных средств

Использование властями в основном только такого способа инвестирования в создание основных средств, как государственная закупка за счет бюджета, существенно снижает им возможности для маневра.

Не стоит забывать, что государственная закупка – это способ для государства проинвестировать свои же собственные деньги в создание какого-то объекта. Это тоже инвестиция. Только и инвестор, и будущий владелец, и эксплуатант инфраструктуры – государство. Оно же – «держатель» всех возможных рисков. Например, удорожания на стадии строительства или чрезмерных расходов на содержание объекта в будущем, равно как и неудачных попыток извлечения дополнительного дохода на эксплуатационной стадии.

Но в современном мире мало кто может себе позволить действовать в формате «все проинвестирую сам», особенно когда расходы очевидны, бенефиты – не вполне, а на кону сотни миллионов и миллиарды. Подобное поведение несвойственно эффективным инвесторам, в том числе государственным.

В том случае, если государство реализует проект совместно с партнером – частной компанией, оно имеет возможность разделить и риски, и необходимые инвестиционные вложения.

Кроме того, привлечение частных партнеров стратегически обосновано для властей не только эффективностью в рамках реализации одного отдельно взятого проекта, но и как элемент управления.

Высвобождение бюджетных средств

Зачастую уже по итогам предварительного анализа определяется, можно ли конкретный проект реализовать в формате ГЧП или нет. Если нет, то все понятно: дальше можно не тратить время, нужно просто принять решение – делать ли его полностью за бюджетный счет или же отложить до лучших времен.

Если проект имеет потенциал реализации через ГЧП, то в случае отсутствия полной суммы в бюджете тоже все понятно. Развилка та же: делать через ГЧП или не делать вовсе.

А вот как быть в том случае, если проект и реализуем в формате ГЧП, но вместе с тем власти располагают достаточным объемом средств для того, чтобы осуществить его полностью в традиционной бюджетной форме. Некоторые считают, что ответ очевиден – делать за счет бюджета, не связываясь с внебюджетными процедурами. Наверное, это так, если других проблем нет и все остальное уже профинансировано.

Более разумный ответ состоит в том, что не так много проектов может быть реализовано в формате ГЧП. Даже у некоторых стран, давно практикующих внебюджетные инвестиции в инфраструктуру, этот показатель соотношения достигает лишь 1:25. То есть на четверть сотни бюджетных проектов приходится один ГЧП. В наиболее продвинутых странах коэффициент достигает 1:15 или 1:20. А в нашей стране пока соотношение и вовсе катастрофическое, и это на фоне огромного уровня потребностей в новых стартапах.

Если встречается такая редкая ситуация, когда проект и через процедуры ГЧП реализуем, и казенные средства на него есть в полном объеме, то все равно считается, что рациональнее его запустить через привлечение внебюджетных инвестиций. Высвобожденные таким образом бюджетные средства стоит направить на те проекты, которые не имеют никакой иной перспективы, кроме прямых вложений со стороны властей.

Посредством подобных действий эффективность расходования бюджетных средств существенно увеличивается, одновременно растет количество проектов, которые реализуются полностью за счет казны.

Бюджетный цикл и сроки контрактов

При реализации проекта в рамках традиционной государственной закупки на пути к попыткам сделать такой контракт долгосрочным неминуемо встает отечественное бюджетное законодательство. Если упрощать, но без ущерба для достоверности, то можно сказать, что срок действия традиционного контракта находится в пределах цикла бюджетного планирования. Такой цикл составляет один – три года: текущий финансовый год и плановый период соответственно.

Кстати, трехлетнее бюджетное планирование появилось относительно недавно, а в кризис 2008–2009 гг. от него и вовсе планировали отказаться. В любом случае выходит, что реальные лимиты бюджетных обязательств фактически могут быть предусмотрены на период, не превышающий трех лет.

Формально бюджетные процедуры, конечно, позволяют заключить контракт и на более длительный срок, но юридическая обязательность такого контракта описана выше в «Бюджетной защищенности». Если кратко, в тех случаях, когда вообще можно его заключить, то она все равно минимальна.

Выходит, что, даже имея возможность заключения контрактов с длительностью производственного цикла выполнения работ, выходящего за период в три года, риск невключения таких расходных обязательств в закон о бюджете по истечении периода бюджетного планирования ничем не покрывается.

В качестве итога можно констатировать, что господрядные контракты по сложившейся практике стараются заключать на период максимум в три года, а при выходе за пределы этого срока они еще менее защищены. Справедливости ради стоит отметить, что и внутри этого срока они не так уж незыблемы.

Как на основании такого краткосрочного контрактования можно планировать долгосрочное развитие тех компаний, которые становятся подрядчиками государства, не вполне ясно.

Кроме того, и само государство толком не может заниматься долгосрочным планированием своей деятельности.

В том случае, если инвестиционные контракты с государством заключаются в некоторых из разновидностей ГЧП, в частности на основе законодательства о концессиях, то долгосрочность – одна из основ существования таких форм и она не может быть подвергнута риску необоснованного одностороннего и некомпенсируемого отказа от исполнения договора, в том числе на основании секвестирования соответствующих бюджетных статей.

Основываясь на этой предпосылке, а также на том, что концессии официально могут заключаться на весьма длительный срок, в нашей стране и появились такие проекты, в которых стороны подписали соглашения на 10, 15, 30 лет.

Условия контрактов

Уже притчей во языцех стала проблема, когда в рамках законодательства о госзакупках невозможно сделать действительно качественный выбор потенциального исполнителя. Это не значит, что действительно относительно квалифицированные компании не выигрывают господрядные конкурсы. Это означает лишь то, что зачастую им приходится конкурировать не с равными себе, а с менее релевантными конкурсантами.

Понятно, что в большинстве случаев квалификацию подрядчиков и отношение к конкретному проекту даже самого авторитетного из них можно узнать только в процессе исполнения контракта. То есть нередко тогда, когда что-то менять в работе или контракте уже поздно.

Выходит, что, вступая в конкурсную борьбу, даже самые квалифицированные подрядчики вынуждены значительно упрощать свое предложение, чтобы оказаться впереди тех конкурентов, основное оружие которых – лишь предложение наименьшей цены исполнения.

Конечно, предложить такую цену и на самом деле уложиться в нее, как мы понимаем, – это разные вещи. Вместе с тем формально по закону заказчика в большинстве случаев может только это и интересовать. По крайней мере, по закону ценовые критерии заявки являются доминирующими в большинстве конкурсов.

Собственно, мы снова, как это часто бывает, имеем дело с теорией ухудшающегося выбора. В соответствии с ней каждый последующий шаг мотивирует все стороны на то, чтобы делать еще более худшее предложение, а потом власти вынуждены осуществлять выбор из наиболее худших.

Разрывается замкнутый круг в тот момент, когда на столе остается только самое плохое предложение, которое часто и достаивается подписания контракта.

Условия контрактов, заключаемых в рамках господрядной логики, только консервируют подобное сложившееся положение дел. Являясь приложением к конкурсной документации, контракты обычно весьма традиционны, шаблонны и однообразны. В них могут различаться предмет работ и состав задач, сроки, некоторые иные детали, но в ключевых позициях они более или менее традиционны.

Совсем по-другому обстоят дела с концессионными проектами. Конкурсы в их рамках существенно отличаются друг от друга, содержат большое количество таких различных условий и ковенант, которые в рамках традиционных госконтрактов и представить сложно. Отражением такого подхода является содержание концессионного соглашения, которое даже визуально и без учета десятков приложений в 10–15 раз больше, чем традиционный госконтракт.

В нем содержатся не только описание предмета и сроков реализации проекта, но и различные плавающие условия, зависящие от наступления тех или иных событий, распределяется ответственность между сторонами, описывается последовательность действий всех участников при реализации проекта. Кроме того, определяются их совместные и отдельные действия в отношении различных третьих лиц, а также огромное количество иных необходимых деталей.

В итоге, если государственный контракт – это жесткий типологизированный документ, в котором официально установлен примат государства по значительному количеству вопросов, включая финансовые, то концессионное соглашение можно сравнить с детальным и объемным договором, которое заключают две равноправных и заинтересованных в реализации проекта стороны. При этом он не просто не лишает государства возможности осуществлять контрольно-мониторинговые функции, но и предоставляет гораздо более реальные и действенные рычаги для влияния на партнера, изначально интегрируемые в контракт.

Единое окно исполнения. Консорциум

Постоянно говорят о том, что одной из проблем традиционных госзакупочных контрактов является отсутствие возможности организовать проект в формате единого окна. Все действуют разрозненно. Проектировщики, строители, поставщики, эксплуатанты и все остальные, кто «закупается» в рамках традиционных госконтрактов, действуют совершенно автономно друг от друга. И их можно понять.

Основная задача, от выполнения которой зависит их доходность, состоит в том, чтобы подписать акт выполненных работ или «каэски»², совершенно не волнуясь о том, что с результатами их труда будут делать те, кто стоит дальше в цепочке создания объекта или проекта.

Поставщику, например, медицинского оборудования по большому счету неважно, впишется ли поставленное оборудование в проектную документацию или нет. А проектировщику все равно, как строитель будет возводить объект по его документации, ему важно лишь максимально точно отработать медико-техническое задание (МТЗ) и сдать результаты своей работы государственному заказчику.

В результате того, как устроено законодательство о госзакупках, создается то, что называется «эффектом ромашки». Каждый из участников проекта имеет индивидуальный контракт с заказчиком, только с ним связан, только его должен удовлетворить. Все коммуникации проходят только через госзаказчика, что приводит к тому, что он же и является «держателем» риска десинхронизации различных элементов проекта. А это один из ключевых рисков. Из него следует проблема качества результатов сделанной различными участниками работы, и риски, вытекающие из этого, также несет на себе госзаказчик.

Если объект уже запроектирован, то реальное качество этой работы станет понятно на этапе строительства. Но проектировщик уже далеко – акт с ним подписан, деньги уплачены. А если нужно будет переделывать проектную документацию, то это, скорее всего, отдельные деньги или как минимум увеличение сроков реализации проекта.

В качестве альтернативы можно, конечно, заставить строителя закрыть глаза на недочеты в проектной документации и построить объект «так, как написано», но следствие этого – увеличение рисков и расходов уже на эксплуатационной стадии.

Обычно все предлагают строителю втихую скорректировать проект посредством подготовки «правильной» рабочей документации и построить уже по ней. Риски такого решения вполне очевидны.

Все многократно убеждались в том, что в рамках традиционного госконтрактования не существует возможности для того, чтобы обеспечить единое окно реализации проекта, – в отличие от концессионных проектов ГЧП. В них возможность подписать соинвесторов и исполнителей на то, чтобы выступить единым окном в процессе реализации проекта, явля-

² Если немного упрощать, то речь идет о следующем. При формировании бухгалтерской и налоговой отчетности необходимо иметь документы определенной формы. Приемка выполненных работ в строительстве оформляется составлением документов: форма «Смета КС-2» (акт о приемке выполненных работ) и форма «Смета КС-3» (акт о стоимости выполненных работ и затрат). Заполняя формы смет КС-2 и КС-3, необходимо понимать, что в реальности они скорее используются в качестве расшифровки произведенных работ и стоимости, а не только в качестве фиксации факта и даты приема работ заказчиком.

ется одним из фундаментов, обеспечивающих привлекательность такой формы реализации проекта. По итогам концессионного конкурса государство или муниципалитет может заключить соглашение, в котором будет четко предусмотрена обязанность исполнителя реализовывать проект в формате единого окна. Государство станет иметь дело только с тем, с кем подписано соглашение. И уже его забота – обеспечивать деятельность остальных участников проекта. Естественным следствием такой конструкции является тот факт, что частный подписант соглашения не только располагает рычагами влияния на остальных участников проекта, но и несет за них ответственность перед другой стороной концессионного соглашения – государством.

Тем не менее такой подход нередко путают с классической генподрядной схемой. В данном случае речь идет о том, что в большинстве концессионных проектов все компании, обладающие необходимыми для проекта функциями, объединяются между собой и власти заключают с ними единый контракт. При этом по условиям конкурсной документации они могут оставить за собой право заглядывать сильно «в глубь» заявителя, чтобы понимать, что отношения между участниками структурированы надежно, а экономические взаимоотношения между ними не станут проблемой властей.

Вне зависимости от того, как структурирована частная сторона – единый консорциум, простое или инвестиционное товарищество, консорциум плюс простое товарищество или просто генеральный партнер и соисполнители, государство изначально видит всех участников проекта, а также распределение прав, обязанностей и задач между ними. Изначально понятно, какова их ответственность за те или иные принимаемые решения и выполняемые работы.

Надежность исполнения. Требования к исполнителю

Законодательством о государственных закупках предусмотрены весьма подробные, но вместе с тем достаточно формальные требования к исполнителям по государственному контракту. В большинстве своем они сфокусированы вокруг требования о предоставлении банковской гарантии по исполнению обязательств по тому или иному этапу. Но по мнению большого количества высокопоставленных чиновников, которых мне довелось опрашивать, особой эффективностью эта мера не обладает. Их мнение подтверждается и судебной практикой.

Возникает резонный вопрос: а тогда почему все держатся за эту возможность? Полагаю, что только потому, что ничего более адекватного в рамках традиционного подхода не предлагается.

В случае с проектами ГЧП, особенно концессионными, ситуация выглядит совершенно иначе. Власти вправе предъявить значительное количество различных требований к своим потенциальным исполнителям и партнерам. Ограничены эти требования только одним: они должны быть связаны с тем, какого результата предстоит достичь в результате реализации проекта.

Исходя из этого, могут предусматриваться любые требования к потенциальным участникам инвестиционного концессионного конкурса. Считаете, что необходимо требовать наличия прибыли в прошлом году не менее одного рубля как показателя эффективности управленческой команды? Или 100 млн рублей? Миллиарда? Потенциально это возможно. Или установить критерий опыта в аналогичных проектах, да еще и подробно описать, что такое «аналогичный проект»? Тоже реально. Множество требований, которые невозможны при традиционном государственном подряде, вполне органично смотрятся в рамках концессионных соглашений.

Значительным количеством всевозможных требований к участникам концессионных или иных ГЧП-проектов можно добиться существенного повышения надежности исполнения. Причем власти могут требовать выполнения различных условий не только от лидера пула исполнителей, но и от его соисполнителей.

Могут, например, выставляться требования к тому, чтобы участники концессионного проекта представили в отношении друг друга страховки, банковские гарантии, иные обязательства. Логика этого в том, чтобы государство понимало, что в случае наступления в рамках проекта технического или финансового дефолта ему не придется тратить время и энергию, разбираясь, кто и почему отвечает за тот или иной риск.

Повышенное внимание властей к тому, как фактически устроен консорциум внутри, какие обязательства его участники приняли в отношении друг друга, не могут считаться избыточными в современных условиях, и это существенное отличие проектов, реализуемых в формате госзакупок, от проектов ГЧП, которые исполняются в форме концессий.

Таким образом государство обеспечивает проекту повышенную надежность исполнения. В этом случае становится ясно, что если строитель построил что-то, куда невозможно установить оборудование, поставленное подрядчиком, то это не станет проблемой властей, а будет урегулировано на уровне консорциума исполнителей. Одновременно с этим с него никто не снимал обязанности сделать итоговый результат, то есть сдать проект в срок.

Фиксация цены, срока и качества

Традиционно в рамках государственных закупочных процедур подписываются такие контракты на исполнение проекта, которые в итоге приводят к невыполнению двух из трех показателей: цены создания объекта, которая вырастает; срока его создания, который увеличивается; качества созданного объекта, которое искусственно снижается.

Практика показывает, что изменение этих критериев на 20–30 % – вполне обычное дело, которое даже не всегда удостоивается детального «разбора полетов» между сторонами.

Но как бы там ни было, подобное положение дел точно не может считаться нормой. Собственно, никто так и не считает. Просто начинать разбирательство между сторонами, как правило, не имеет смысла – делу это не поможет, а только удлинит процесс. Потому и мирится государство с подобными «корректировками» исполнителя.

Стоит отметить тот факт, что не всегда изменения указанных параметров со стороны частного исполнителя вызваны зависящими от него причинами. Нередко это проблема недостоверной информации, полученной им от государства. При этом подобных оснований недостоверности может быть множество: неверная геодезия, проблемная проектная документация, неуточненное техническое задание.

Обратите внимание на тот факт, что в большинстве случаев к подобным накладкам приводят данные, переданные властями, но полученные ими от исполнителей предыдущих этапов – проектировщиков, геодезистов и иных специалистов. Это еще одна проблема, порождаемая разрозненностью различных конкурсов, с которой приходится сталкиваться постоянно.

В случае с проектами государственно-частного партнерства, реализуемыми в форме концессий, существует возможность подписания соглашения, которое не просто фиксирует наличие единого окна, но и устанавливает обязательства в виде фиксированных критериев цены, срока и качества (ЦСК). Ситуация, при которой указанные критерии при реализации просто «поплывут», в значительной мере пресекается еще на стадии подписания концессионного соглашения.

В итоге эти критерии ЦСК остаются неизменными. А если власти допускают их изменение или корректировку, то только по тем основаниям, которые они изначально сочли возможными и допустимыми и предусмотрели в первоначальных условиях конкурсной документации.

Есть ли проблема увеличения сроков?

Апологеты госзакупок постоянно указывают на факт того, что господряды – это четко осознаваемые государством сроки и стоимости создания объекта. В качестве подтверждения постоянно приводится формальное основание – содержание контрактов. Вместе с тем все понимают, что если такой контракт не сорвет раньше государство, то, скорее всего, позже его нарушит частная сторона. По ряду причин, и не последняя из них – качество подготовки проектов, выносимых на господрядные конкурсы, значительное большинство крупных или сложных государственных подрядных проектов проходят с изменениями по двум из трех параметров – стоимость создания, сроки или качество.

Статистика, которую собирают как государственные структуры, так и эксперты, подтверждает, что среднее минимальное изменение составляет 15 %. Стоит посмотреть хотя бы ежегодные внутренние отчеты разных ГРБС³ по уровню освоения средств ФЦП и анализу причин отставания.

Стоит представить себе, что такое по меркам инфраструктурных проектов изменение его стоимости больше чем на 10 %. А срока? Или ухудшение качества на эту же величину? Это огромные отклонения.

Так происходит на стадии непосредственно исполнения контракта, но его еще необходимо заключить.

Следующий привычный аргумент состоит в определении сроков, которые необходимы для подготовки проекта к конкурсу. Утверждается, что внебюджетные инвестиционные конкурсы готовятся обычно дольше, чем традиционные. На первый взгляд это действительно так. Если сложить формальные, предписанные законами процедуры, то выходит, что господряд можно запустить в два раза быстрее, чем инвестиционный проект. Но так ли это в реальности?

Если складывать не нормативные предусмотренные сроки, а реальные, то разница на практике сводится к минимуму. Самый простой пример выглядит так. Для того чтобы объявить господряд на стройку, нужно еще отдельным конкурсом отыграть разработку проектной документации, а это существенная задержка. В случае с концессией можно объединить стадию проектирования со строительством и иными и существенно сэкономить на «зазорах» между ними. В некоторых случаях выходит даже значительная экономия времени.

В итоге есть возможность сократить на практике разрыв между сроками, которые необходимы для запуска в рамках госзакупок и концессий. Но при этом не стоит забывать, что концессионное соглашение содержит меньшие возможности для консорциума исполнителей для того, чтобы в будущем торговаться с государством на предмет увеличения стоимости, сроков или снижения качества. В большинстве случаев это или невозможно вовсе, или допустимо по короткому списку критериев, которые структурированы в концессионном соглашении совместно с властями, и ни один из них не будет неприятным сюрпризом для сторон.

Кроме того, если сравнивать не абсолютные, прописанные в законодательстве сроки заключения контрактов по госзакупочной и концессионной моделям, а реальные, то с учетом всех антимонопольных и судебных оспариваний картина выглядит еще менее контрастной.

³ ГРБС – «бюджетный» термин, главный распорядитель бюджетных средств. Не любая госструктура, естественно, является главным РБС. Но в основном их и назначает государство своими уполномоченными на подписание концессионных соглашений. На федеральном уровне это в основном министерства и агентства. Один из «визуальных» критериев (но не единственный) принадлежности к статусу ГРБС – право на отыгрывание и подписание контрактов на господряды. Им же в основном и доверяют проведение концессионных конкурсов и подписание соответствующих соглашений.

Есть ли на самом деле удорожание проекта?

Часто обсуждаемым аргументом в пользу господрядов считается мнение о том, что «эти ваши концессии и прочие ГЧП» приводят к тому, что для государства стоимость проекта только возрастает в обмен на получение всех описанных раньше преимуществ. Да, мол, со всем согласны, но поскольку это становится дороже процентов на двадцать, то и нечего обсуждать дальше.

Откуда в дискуссии обычно берутся эти 20–25 %? Считается, что поскольку проект с частными инвестициями, а интерес инвестора в получении прибыли, то стоимость проекта увеличивается на эту величину, которая является стоимостью обслуживания дополнительного капитала и прибылью финансового спонсора. Вроде все логично. Да, если не читать книги, а делать выводы по их обложкам и аннотациям.

В реальности дела обстоят немного по-другому. Формирование финансово-инвестиционной структуры проекта происходит не так линейно, как стараются представить это оппоненты. Например, привлекается частный капитал, а государственные деньги направляются в иной проект. Оценивается ли совокупная финансовая эффективность? Обычно нет.

Один из самых пессимистичных для властей инвестиционных сценариев реализации проектов выглядит так. По условиям конкурса они дают только часть финансирования, остальное предоставляют частники. В том случае, если проект не взлетел, они обязались покрыть ему минимальную доходность, например, по трафику. А если заработал успешно и трафик достаточен, то власти просто не платят частнику и свое покрытие он берет уже из средств проекта. В итоге максимальный риск государства состоит в том, что при пессимистичном сценарии оно платит 100 % за проект или объект плюс небольшую премию частной стороне. При оптимистичном сценарии оно платит только часть денег, а получает в собственность полностью готовый объект или работающий проект.

Но в любом случае власти получают готовый объект, созданный на внебюджетные средства, в свою собственность в срок, предусмотренный соглашением, быстрее, чем в варианте с государственным подрядом, и без увеличения расходов на его создание.

В книге мы разбираем некоторое количество подобных ситуаций, но общий смысл состоит в том, что если не опираться на поверхностные аргументы, а провести чуть более детальный и глубокий анализ исходя, например, из моделей общей стоимости владения и распоряжения объектом, перестав сравнивать «консервативное и теплое» с «продвинутым и зеленым», то и выводы будут иными.

Власти не получают или получают не столь существенное совокупное удорожание проекта или объекта, приобретая одновременно возможность совместного с частниками управления различными рисками проекта. А если умело с ними обращаться, то это приводит к дополнительному сокращению стоимости создания объекта при неизменности качества и сроков.

В некоторых типах проектов не факт, что государство заплатит полную стоимость за объект, который получает в свою собственность в будущем. А в некоторых случаях – что вообще заплатит.

При этом сроки создания и запуска проекта могут быть еще и существенно сокращены по отношению к традиционной господрядной модели. Во-первых, потому, что финансирование основных работ осуществляется гораздо более ритмично по графику, поскольку осуществляется из внебюджетных источников. А во-вторых, потому, что инвестор заинтересован в как можно скорейшем запуске в эксплуатацию ввиду того, что только после этого начнет формироваться денежный поток, приходящийся на платежи от властей или рыночных потребителей.

Экономическая ответственность за итог и мотивация бизнеса

Как мы уже говорили, традиционные господрядные контракты мотивируют исполнителей только на то, чтобы более или менее в срок сделать работу, которая будет принята государством, получить оплату, и, собственно, на этом все.

В случае с проектами ГЧП принципиальным отличием является мотивация участников проекта, ориентированная на достижение его итоговых показателей, заложенных, например, в концессионный контракт. В том смысле, что поставщик оборудования находится в едином консорциуме с проектировщиком и строителем и заинтересован в том, чтобы помочь им не допустить ошибок и реализовать проект наиболее эффективно.

В отличие от госконтракта он не будет ожидать начала «своей» стадии, чтобы сказать, что на предыдущих этапах что-то было сделано не так. Он заинтересован в том, чтобы как можно раньше подключиться к взаимодействию со смежниками, чтобы попросту не дать им допустить тех просчетов, которые будут важны для выполнения его обязанностей впоследствии.

Одновременно с этим государство требует от консорциума в целом и его участников экономической ответственности за итоговую реализацию проекта, чтобы все изложенное выше осталось не только словами.

В случае с государственными подрядами ситуация с инструментами проще, так как ключевой из них – банковская гарантия на исполнение. Но сложнее с его экономической сущностью, поскольку он не особо-то мотивирует, как показывает практика, придерживаться своих обязательств. А в случае их нарушения не особо что-то и компенсирует.

Обратная ситуация с концессионными проектами. Действующее законодательство предоставляет немало возможностей для того, чтобы сложить такую мозаику различных управленческих, финансовых, контрольных инструментов, которые на самом деле, а не только на бумаге будут стимулировать консорциум и его участников на то, чтобы наилучшим образом выполнять условия соглашения, не допуская даже мелких дефолтов.

Ведь если произошло неисполнение по господрядному контракту, то власти имеют ограниченный выбор. Один из вариантов – встать на «компенсационный» путь. В большинстве случаев, как, например, со строительными компаниями, это де-факто означает разорение фирмы. Обратив взыскание на банк, выдавший гарантию, придется долго с ним судиться, и это закончится или признанием договора банковской гарантии незаключенным через встречный иск со стороны банка, или удовлетворением требований государства за счет банка. После чего тот, в свою очередь, обращает взыскание на того участника проекта, в пользу которого он выдавал гарантию. Но в любом случае формальные процедуры растянутся надолго.

И тут мы подходим к финалу. Если речь идет о том, что банковская гарантия изначально выдавалась под строительную организацию (а чаще всего так и происходит), то, учитывая специфику отечественного рынка, эта компания окажется неспособной ответить по обязательствам.

Каков же итог? Государство не получит какой-либо значимой (а зачастую и вообще какой-либо) компенсации за недоделанный или сделанный некачественно проект. Частый итог таких проектов – объект недостроен, строитель разорен, денег у властей на то, чтобы произвести окончание работ силами другого подрядчика, нет, все сосредоточено на перекладывании ответственности друг на друга.

Государство также не сможет заставить подрядчика все-таки реализовать проект. Причин тому несколько. Оно, скорее всего, слишком поздно узнало о том, что проект заваливается. Кроме того, инструментарий реагирования у него серьезно ограничен. В основном власти могут только остановить проект, пытаясь вернуть свои деньги, что вряд ли осуществимо,

или помочь нерадивому исполнителю, увеличивая ему финансирование, сдвигая сроки исполнения и корректируя критерии качества. Иных действенных возможностей нет.

Концессионные же проекты позволяют государству создать в рамках каждого отдельного проекта действенную систему экономических санкций и поощрений, основанную на постоянстве мониторинга.

Если концессионное соглашение сбалансированно, то не будет необходимости дожидаться преддефолтного состояния для того, чтобы властям понять реальное положение дел в проекте и успеть предпринять какие-то меры.

Кроме того, экономическая система финансовых и управленческих взаимоотношений между властями и концессионным пулом на практике складывается гораздо более изощренной, чем в госпредприятиях. Устанавливается она в первую очередь еще в условиях первоначальной конкурсной документации, потом отражается в проекте концессионного соглашения, но отшлифовывается уже с итоговым победителем на финальных переговорах по детализации текста концессии.

При этом конкретный набор «кнутов» и «пряников» – поощрительных и «карательных» экономических стимулов – моделируется по отношению к каждому отдельному проекту исходя из его индивидуальных особенностей. Какие это могут быть условия?

Список довольно широк: премии за ускоренный ввод элементов или объектов проекта в эксплуатацию, стимулирование применения новых технологий, штрафы за несоблюдение уровня отказоустойчивости ИТ-системы, являющейся составной частью проекта, санкции за отклонение от текущих показателей качества, их аннулирование или частичное списание в том случае, если в определенный последующий период консорциум самостоятельно устранил недочеты, а также иные возможности.

Хаотичная система санкций госпредприятий, вступающая в силу в большинстве своем в тот момент, когда уже спасать особо нечего, часто напоминает не просто попытки реанимировать умирающую лошадь, но еще и заставить ее выиграть дерби. Это невозможно. Она не то что до финиша не добежит, она подняться на ноги-то не сможет.

Мозаика же наказаний и поощрений в рамках каждого конкретного проекта ГЧП складывается таким образом, чтобы максимально точно мотивировать частную сторону на выполнение обязательств, а властям давать возможность не избыточно, но системно оценивать ритмичность реализации проекта. И не выполнять условия концессионных соглашений концессионерам становится страшновато, а выполнять и перевыполнять – действительно экономически выгодно.

Мифы о госгарантиях и правда о гарантировании

Традиционно считается, что проекты ГЧП так или иначе связаны с необходимостью выдачи федеральных или региональных государственных гарантий по проекту. Полагаю, что это очередной рыночный миф, вызванный терминологической путаницей между терминами «гарантии» и «гарантирование».

В профессиональных кругах считается, что государственные гарантии – весьма «ленивый» инструмент. Нет особой сложности в том, чтобы «нарисовать» какой угодно проект, а потом показать в нем финансовую дыру, закрыть которую и предложить государству.

Выходит, что бы ни делали участники проекта, при его реализации значительный объем финансовой ответственности все равно ложится на бюджет соответствующего уровня. Естественно, что финансовые институты в этом заинтересованы. Выдавая кредит на такой проект, они рискуют только своими нервами: в том случае, если он не взлетит, то придется, конечно, помяться, но государство рано или поздно ответит за него своими средствами.

Поэтому, естественно, частные инициаторы проектов и их финансовые спонсоры максимально заинтересованы в том, чтобы до последнего говорить о необходимости получения государственных гарантий федерального и регионального уровней. Кстати, они особо не пристают с этим к муниципалитетам и регионам из второй и третьей трети инвестиционного рейтинга субъектов РФ, но лишь потому, что понимают: в случае дефолта получить там особо нечего.

Итак, в сознании чиновников (а нередко и частных участников проекта) относительно прочно укрепились мысли о том, что проекты ГЧП связаны с обязательным получением государственных гарантий.

Если комментировать это кратко, то стоит отметить, что за последние лет десять количество выданных федеральных государственных гарантий хотя и относительно невелико по объему, но значительно по количеству траншей и измеряется тремя – пятью десятками случаев. Из них на проекты ГЧП – лишь единицы.

Активность обсуждения госгарантий в контексте ГЧП связана в большей степени с тем, что и государство, и частники относительно неаккуратно используют этот термин, заменяя им «гарантирование». Что оно собой представляет?

Во-первых, отличие от госгарантий состоит в том, что любые виды гарантирования – договорный инструмент, он закладывается сторонами в соглашение и исполняется ими в рамках предусмотренного в нем объема и инструментария.

Во-вторых, гарантирование – это условное обязательство, связанное с различными ковенантами, которые стороны включают в договор. На практике это означает, что гарантирование, в отличие от гарантий, может быть выражено в различных формах.

Например, государственная сторона концессии соглашается на включение условия о минимальной гарантированной доходности (МГД) частной стороне в рамках реализации проекта. Ее смысл обычно состоит в том, что если проект слишком рискованный и велик шанс не собрать с итогового потребителя необходимого объема поступлений, то государство в рамках концессионного соглашения обязуется компенсировать минимальный уровень экономической целесообразности проекта.

Или, например, государство обязуется гарантированно потреблять такое-то количество продукции или услуг, производимых проектом, в который инвестировала частная сторона. Существует определенное количество возможностей структурировать такое «гарантирование» со стороны властей в рамках конкретного проекта. Было бы желание.

Но в любом случае это точно отличается от совершенно иного инструмента, который именуется государственными гарантиями.

Многие из таких способов «гарантирования» являются разновидностями офтейкерских соглашений – контрактов на будущий сбыт или потребление, которые в последнее время завоевывают все большую популярность. Это, правда, пока не сильно сказывается на частоте их применения. Но финансовые институты и частные инвесторы постепенно входят во вкус таких возможностей в проектах ГЧП. В первую очередь реагируя на их несомненные преимущества: просчитываемый и очевидный денежный поток, его ритмичность и значительная независимость от традиционного бюджетного процесса, возможность оценки, залога и капитализации таких контрактов, более понятная процедура отстаивания своих интересов в суде в случае дефолта.

Эффекты для чиновников в сфере PR и GR

В чиновничьем и деловом обиходе существует термин, который в новостях по телевизору воспринимается большинством совсем не так, каковым он является по содержанию. Когда мы слышим слово «освоение», какие только мысли не приходят в голову! На самом деле он означает совершенно простую вещь – какое количество бюджетных средств из тех, что были отве-

дены тому или иному ведомству, было отыграно на господрядных конкурсах и ушло на авансы и оплату работ. Меня не покидает мысль о том, что, учитывая негативный оттенок, который приобрело это слово в предыдущие годы, наверное, стоило все-таки придумать ему замену. То, что для чиновников просто статистика эффективности, простым смертным режет слух.

Так вот, не будет особой заслугой выносить на суд общественности или вышестоящего начальства информацию о том, что было «освоено такое-то количество бюджетных средств». Это просто неплохо выполненная работа. Да, редкость, но все же не сверхдостижение. Информировать же о том, что «было привлечено» такое-то количество средств из внебюджетных источников, – другое дело. И «высшим сферам», и СМИ, и общественным институтам будет интересно узнать о том, что в государственные проекты инвестируют не только деньги налогоплательщиков, но и частные средства. Такие проекты в общественном сознании обладают кратно большей «установленной мощностью», чем обычные бюджетные инвестиции.

Из опыта могу сказать, что для коммуникаций со СМИ и высшими руководителями внебюджетные инвестиции в инфраструктуру – кратно более благодатные поводы для общения и их «рекламирования», чем традиционные господряды. Учитывая, что у подобных проектов по мере развития есть периодические пики, даже в течение одного года представляется значительное количество поводов для того, чтобы поднять на флаг информацию о том или ином проекте. А если еще и ставить перед собой задачу ее правильно позиционировать и преподнести, то эффект может быть весьма значительным.

Контракты жизненного цикла: пересечение госзакупок и ГЧП

Считается, и весьма обоснованно, что контракты жизненного цикла (КЖЦ) – единственная точка пересечения концессионного законодательства и федеральной контрактной системы (ФКС).

Дело в том, что КЖЦ возможны как в «концессионном», так и в «госзакупочном» виде. Они могут структурироваться как на основании одного, так и другого закона. Но поскольку они существуют в окружении «своих» нормативных актов, то и экономическая, и юридическая природа таких КЖЦ отличаются друг от друга.

Совмещены по понятным причинам они быть не могут, потому и необходимо выбирать, на основании какого закона делать проект, если он планируется в формате КЖЦ.

Формальное описание КЖЦ, реализуемого в рамках госзакупок по ФКС, звучит довольно-таки убедительно. Это контракт, предусматривающий закупку товаров или работ, последующее обслуживание предмета договора и его эксплуатацию в течение срока службы, а также ремонт. Выглядит примерно так же, как логично бы смотрелось в рамках и концессионного проекта. Все стадии жизни объекта или проекта присутствуют. Договор может быть заключен на срок, превышающий срок традиционного бюджетного планирования.

Но активность использования КЖЦ, реализуемого в таком виде, на настоящий момент ограничена в первую очередь тем, что на такого рода контракты распространяется значительное количество ограничений, которые заложены в саму госзакупочную логику. Все-таки процедуры госзакупок предназначены не для привлечения внебюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, а для того, чтобы наиболее оптимальным образом тратить государственные средства. Поэтому в рамках концессионных соглашений логика жизненного цикла с привлечением внебюджетных средств более востребована и располагает кратно большим количеством примеров. Хотя не стоит отрицать и факта того, что КЖЦ в рамках ФКС также становится постепенно более востребованной формулой для ограниченного сегмента проектов, которые, впрочем, не особо пересекаются с традиционными концессионными проектами.

Поэтому очевидно, что две модели КЖЦ еще некоторое время будут развиваться автономно, порождая и дальше терминологическую и фактическую путаницу.

Наверное, частичным примером использования логики КЖЦ в рамках госзакупок можно признать объединенный контракт на проектирование и строительство совмещенного автомобильного и железнодорожного мостового перехода через Керченский пролив. Не только в целях назначения единого исполнителя, но и для того, чтобы совместить в одном контракте стадию проектирования и строительства, потребовалось целое распоряжение правительства России. Иначе было практически невозможно заключить контракт сразу на обе эти стадии, ведь строительный контракт должен указывать твердую цену, которая, в свою очередь, появляется лишь по итогам госконтракта на проектирование и получения положительного заключения Главгосэкспертизы.

В том случае, если проект был бы реализован в формате КЖЦ, но уже в рамках концессионных норм, подобных сложностей можно было бы избежать. Но по ряду соображений выбрали вариант с господрядной закупкой, поскольку первоначально считалось, что так можно быстрее приступить к реализации проекта. В дальнейшем, конечно, выяснилось, что концессию можно было бы запустить примерно в те же сроки и с меньшим количеством рисков, но на этом этапе правительство уже не могло изменить траекторию принятого решения, так как к тому моменту время действительно уже было упущено.

Вовлечение внебюджетных средств в ГЧП и квази-ГЧП

Как мы уже говорили, в традиционных госзакупочных процедурах возможность вовлечения внебюджетных средств фактически отсутствует. Источник инвестиций в тот или иной проект – федеральный, региональный, муниципальный бюджеты. Иного не дано, на то она и госзакупка. Впрочем, иногда и средства госкомпаний или госкорпораций могут включаться в периметр инвестиционных сделок с частной стороной.

На рынке существует значительное количество игроков, которые хотели бы проинвестировать в те или иные проекты развития инфраструктуры, связанные с государством: негосударственные пенсионные фонды; строительные компании; банки, причем не только государственные; специализированные инвесторы, например фонды, причем не только азиатские; иные квалифицированные инвесторы.

На настоящий момент единственной формулой, позволяющей им инвестировать в создание и запуск тех или иных проектов, связанных с восполнением государственной и общественной потребности, остается ГЧП, а если быть еще более точным, то концессии. Именно они раскрывают потенциал интереса частных инвесторов к финансированию различных проектов.

Существуют ли иные возможности, так называемые «квази-ГЧП»? Да, безусловно. Но, во-первых, это все равно не госзакупочные контракты. Во-вторых, что представляют собой различные квази-ГЧП-формы? В большинстве случаев это просто формирование инвестиционного проекта таким образом, чтобы отойти от формата традиционной госзакупки, обеспечив хоть какую-то долгосрочность проекту и возможность внебюджетных вложений. Например, передача какого-то актива в региональную корпорацию развития, которая потом осуществляет инвестиционный конкурс по привлечению внебюджетных средств.

Вместе с тем такой подход к реализации проектов не решает значительного количества проблем, которые в итоге приводят не к самым лучшим итогам, – вопросов долгосрочности отношений, прав собственности, процедур отбора и иных. В конечном счете повышение уровня рисков приводит к тому, что стоимость привлекаемого капитала становится выше, чем в концессиях. Ведь риски проекта никуда не делись, и, соответственно, они отражаются на цене привлекаемого капитала. И не стоит питать иллюзий на тот счет, что раз ответственной стороной за привлечение капитала является частная, то это ее проблема. Все равно стоимость

денег будет учтена в том экономическом предложении, которое будет сделано региональным властям.

Обычно появление квази-ГЧП-форм в том или ином проекте вызвано тем, что просто никто не озаботился задачей оценить возможность реализации проекта через реальные процедуры ГЧП. Это в большинстве случаев лишь производная от часто упоминаемой на страницах данной книги проблемы «квалифицированного заказчика».

Стоит также иметь в виду, что вовлечение средств, основанное на формате КЖЦ по законодательству о госзакупках, больше похоже на прямое кредитование исполнителем – от частного государства со всеми вытекающими рисками, чем на реальное проектное финансирование, которое лежит в основе финансирования концессий.

В большинстве случаев квази-ГЧП-проекты возможно реализовать в формате классического ГЧП, минимизировав риски и максимизировав экономическую эффективность привлекаемого капитала.

Так или иначе, привлечение внебюджетного финансирования в рамках государственных закупок и подрядов невозможно. В рамках же проектов ГЧП не просто возможно, но и весьма эффективно для интересов проекта и соответствующего уровня бюджета.

Не стоит забывать, что даже и в нынешние времена, и во время кризиса 2008–2009 гг., и, уж конечно, в более спокойные периоды на рынке был капитал, активно интересующийся различного размера инфраструктурными проектами. Например, одни из самых заметных, но точно не единственных, особенно в нынешние времена, игроков на рынке инвестиций в инфраструктуру – госбанки.

В прежние годы многие из них даже не выходили за порог 50 % между теми объемами средств, что они хотели бы потратить именно на подобные инвестиции, и тем, что на самом деле тратили. И так повторялось из года в год, поскольку на рынке так и не появлялось качественного и количественного предложения проектов внебюджетных инвестиций в инфраструктуру. А те, что появлялись, разлетались, как горячие пирожки.

Это мы говорим только об одном классе инвесторов. С остальными ситуация еще хуже (или лучше, это зависит от того, откуда смотреть): уровень их финансовых аппетитов к такого рода инвестициям реализовывался еще в меньшем объеме.

Внебюджетные инвестиции в государственные проекты возможны только в рамках, например, концессионных проектов, а их ежегодно запускается не такое количество, чтобы можно было хотя бы с большой натяжкой говорить, что финансовые возможности интересующихся инфраструктурой достигли дна. Конечно же, по 400–500 проектов ежегодно рынок точно не потянул бы и раньше, но пока и близко о таком количестве «поставок» проектов речи не идет.

Любят ли финансовые спонсоры проекты ГЧП?

Как мы установили, в рамках традиционных господрядов внебюджетные инвестиции невозможны по закону. Но это не отвечает на периодически возникающий вопрос о том, почему отечественные и иностранные финансовые спонсоры демонстрируют аппетит к проектам инфраструктуры. Происходит это и в кризисные, и в обычные времена. Причем в кризисные подобная привязанность зачастую только обостряется. Ответов на вопрос «почему?» несколько, и вот только некоторые из них.

Во-первых, финансируется проект, одной из сторон которого выступает государство. Контракт длительный с четко прописанными обязанностями как частной, так и государственной стороны. Понятно распределение рисков, и видны методы управления ими. Четко просчитан денежный поток, понятны поступления и расходы. Создается тот или иной объект в рамках проекта, к которому могут быть применены различные залоговые схемы и модели. В

большинстве случаев речь идет о каком-то проекте или объекте, который действительно нужен государству, и оно будет стимулировать его дальнейшее развитие.

Это совокупность определенных экономических интересов, которые, если кратко, сводятся к тому, что как минимум одна сторона проекта очень надежна, вторая – просто надежна (иначе не прошла бы сито концессионного отбора), объект генерирует рыночный денежный поток или за него платит государство, а в случае дефолта можно достаточно быстро вступить в права управления проектом, например, через залог акций консорциума или различные положения прямого и кредитного соглашений.

Во-вторых, не последним аргументом является то, что, несмотря на отсутствие стройной государственной политики в сфере стимулирования внебюджетных инвестиций в инфраструктуру, усилиями отдельных ключевых игроков сложились некоторые элементы «нормативного стимулирования» подобных инвестиций. Отечественное законодательство постепенно все больше выделяет финансирование подобных проектов в определенную группу операций, которые поощряются властями. Например, на обычные кредиты банков, выдаваемые на традиционные проекты, распространяется норма Банка России о повышенном резервировании, которая фактически приравнивает кредиты строителям, девелоперам и иным подобным игрокам к мусорным. На практике это естественно приводит к увеличению стоимости денег.

В случае же с концессионными проектами ситуация иная. Резервирование практически сведено к нулю, что не только снижает уровни рисков и объем отчетности банков, но и приводит к удешевлению денег. Правда, если не попросить эту «скидку», то банк, скорее всего, «забудет» об этом сказать.

Такое же стимулирование и с негосударственными пенсионными фондами. Формально они имеют право вкладываться лишь в ограниченное количество активов, включая облигации компаний из котировального листа A1⁴. Но есть исключение. Если компания не в листе A1, но является стороной концессионного соглашения, то приобретать и держать ее облигации можно.

Существуют и другие меры «нормативного стимулирования», важные для иных классов инвесторов.

В-третьих, как это ни удивительно, финансовые институты привлекает относительная четкость нормативной базы, которая присуща концессионным проектам, а из этого вытекает возможность построить внятную контрактную обвязку проекта. Никто не берется утверждать, что концессионное законодательство великолепно, но оно более внятно прописано, чем многие иные виды договоров в отечественном праве.

С одной стороны, концессионное соглашение может включать в себя признаки всех иных доступных российскому праву контрактов, что позволяет брать лучшее от каждого из них. С другой – значительная и реальная свобода договора, предусмотренная законом, позволяет структурировать сложносочиненные конструкции, максимально удовлетворяющие интересам сторон.

Нужно не забывать, что в «денежной» части концессии в большинстве случаев структурируются через такую форму организации инвестирования, как проектное финансирование. Кроме прочего, это означает обособленное структурирование расходов и доходов проекта непосредственно на проектной компании, что ведет к снижению рисков, которые могут существовать у участников проекта в рамках их основной деятельности. Это подтверждается прямым запретом на обращение взыскания на права частной стороны в рамках концессии по ее иным долгам. Правило о том, что участники концессии не смогут перетащить в нее проблемы основного бизнеса, может быть весьма востребовано в ближайшие годы. Такое положение дел дополнительно увеличивает интерес к финансированию подобных проектов.

⁴ Котировальный лист A1 – список наиболее торгуемых акций биржи, из числа принадлежащих авторитетным эмитентам, удовлетворяющим ряду существенных условий, подтверждающих их надежность.

И если уж финансисты кредитуют даже достаточно рискованные проекты строительных компаний под относительно короткие господрядные договоры, то на фоне вышесказанного тем более они имеют интерес к различным проектам внебюджетных инвестиций в инфраструктурные проекты и объекты.

Следствием ряда описанных выше и иных преимуществ и является аппетит потенциальных инвесторов к подобному типу вложений. Особенно если еще иметь в виду норму доходности, которую могут генерировать такие проекты.

Ритмичность финансирования и риски бизнеса исполнителей

Можно очередной раз констатировать, что господряды не порождают возможности привлечения внебюджетных средств в реализацию того или иного проекта. Не может же считаться «инвестицией» ситуация, при которой частный подрядчик вынужден брать на себя кредиты, закладывая собственные активы, при исполнении госконтракта. Никто не отменял требований со стороны государства о том, что объект целиком или его значительная часть должны быть сделаны до конца текущего бюджетного года.

При этом проблема неритмичности финансирования со стороны властей стояла всегда. Деньги можно получить и в сентябре или ноябре вместо февраля – марта. А чтобы успеть что-то сделать к Новому году, работать нужно весь год. Вот и кредитуются. Но ясно, что это никакая не «инвестиция», а банальное принятие на себя подрядчиком риска неритмичности финансирования работ со стороны государства.

В случае с концессионными проектами ситуация выглядит значительно лучше. Фактически подрядчик и многие иные участники консорциума исполнителей получают средства на реализацию проекта от частных инвесторов, которые де-факто должны оплатить создание объекта или проекта в интересах государства. Существует график создания такого объекта, график платежей, контрольные и мониторинговые процедуры, в соответствии с которыми финансисты «отпускают» очередной транш денег, осваиваемых создателями объекта. А потом уже в соответствии с условиями концессионного и прямого соглашений финансовые спонсоры получают удовлетворение фактически от государства или за счет денежного потока, генерируемого проектом.

Таким образом перекрывается одна из важнейших причин задержек или срывов проекта – неритмичность финансирования, которая присуща традиционным господрядам. А для тех строителей, которые активно кредитуются под залоги для того, чтобы не допускать таких проблем, существенным образом снимается риск для основного актива. Ведь исключается сама необходимость кредитования под госконтракт, поскольку проектное финансирование как форма финансирования ГЧП существенно отличается от традиционного кредитования.

Возможность зачета предпроектных расходов

Когда проект готовится к реализации в рамках традиционного господряда, то и финансировать его подготовительную стадию государство должно самостоятельно. Это логично.

Но в случае с проектами ГЧП государство имеет существенные возможности для маневра. Например, концессионное законодательство позволяет государству компенсировать себе те или иные расходы, которые были им понесены на подготовку проекта и собственно конкурса.

Если же проект готовился в рамках так называемой частной концессионной инициативы, то есть частными компаниями, а властями только фактически одобряется, то и не нужно ничего потом компенсировать государству, оно просто изначально не тратится.

Кроме того, существует еще несколько различных возможностей переложить расходы на «посевной» стадии на инвестиционного агента, на будущих участников конкурса или иных заинтересованных.

В таком случае вопрос состоит не в том, можно ли получить компенсацию расходов подготовительной стадии или вовсе переложить их на третью сторону. Большая проблема, очевидность которой часто становится понятной, когда уже поздно что-то менять, в том, как это сделать так, чтобы не попасть в зависимость от одного из потенциальных участников будущего конкурса. Ответы также существуют и давно отработаны практикой, важно об этой проблеме помнить изначально.

Антимонопольное регулирование

Ключевой контролер, регулятор и «ночной кошмар» всех отечественных процедур государственных закупок – антимонопольные органы. И любой, кто сталкивался с подобным регулированием на практике, без дополнительных обоснований согласится с утверждением о том, что жесткость и эффективность регулирования со стороны соответствующих властей все последние годы только нарастает.

Нет никаких серьезных оснований предполагать, что в ближайшее время произойдут какие-либо изменения в этом курсе, тем более что, с одной стороны, качество администрирования постоянно улучшается, а с другой – Россия находится в общемировом тренде усиления антимонопольного давления на частные компании.

Следовательно, можно констатировать, что проекты в сфере ГЧП находятся в более привилегированном положении. Как было сказано одним из руководителей антимонопольного органа в частной беседе: «Твои концессии – законодательно установленный антимонопольный анклав».

Законодательство о концессиях сконструировано таким образом, что позволяет закладывать в условия конкурса такие процедурные и содержательные требования к конкурсантам, способу исполнения и иным критериям проекта, что в рамках обычных госзакупочных процедур точно бы выглядело как абсолютно невозможное условие. Но в этом изначальная логика концессий, причем не только в нашей стране.

Нельзя сказать, что антимонопольные органы вообще не интересуются концессиями. Но в целом взаимодействие концессионных проектов с антимонопольными органами не такое уж частое, как в обычных госзакупках, в том числе и потому, что меры реагирования, предусмотренные в «обычных» делах, рассматриваемых такими регуляторами, по факту ограничены.

Это обусловлено еще и тем, что само концессионное законодательство достаточно детализированно, конкурсная документация проходит согласования перед утверждением, а условия и показатели концессий весьма транспарентны.

Естественно, антимонопольные регуляторы могут проявлять внимание, например, к процедурным аспектам, но оценивают соответствие процедурам на основании собственной конкурсной документации конкретного проекта, а также общих норм концессионного закона.

Могут также анализироваться и содержательные требования к участникам конкурса. Но и они осуществляются в первую очередь на основании закона о концессиях.

Например, для какого-то проекта, предмет которого – концессия на создание и управление 200 км автодороги, иногда разумно написать, что условие участия – наличие в консорциуме оператора, эксплуатирующего такой же протяженности участок в сопоставимых климатических условиях. Можно даже, наверное, объяснить и требование про 500 или 1000 км в управлении. Но вот требования о необходимости «показать» 10 000 км автодороги, причем в Южной Африке, уже все-таки придется объяснять антимонопольным чиновникам.

Тарифы и особые условия

Считается, что одной из проблем, сводящих на нет все возможности запуска концессионных и иных проектов в сфере внебюджетных инвестиций, является тарифное регулирование. Для традиционных бюджетных подрядов этой проблемы нет вовсе. Собственник – государство, и возвратность инвестиций, для которой и важен уровень тарифа, частного подрядчика не заботит.

Вот во внебюджетных проектах вопрос о тарифообразовании поднимается постоянно. Но и он не является столь существенной проблемой, как принято полагать. И это несмотря на то, что у нас так или иначе «тарифицируются» практически все основные индустрии, в которых «приживается» ГЧП: автодорожная, железнодорожная отрасли, авиация, морские порты, коммуникации и связь, генерация и передача электроэнергии, подавляющее большинство иных.

И это если иметь в виду прямое установление тарифов. А ведь есть еще так называемое «косвенное тарифицирование», которое активно применяется, к примеру, в медицине, социальной сфере и многих других.

В общем, практически в любой сфере, в которой возможно применение ГЧП или концессий, в 90 % случаев будем иметь дело с прямым или косвенным тарифицированием со стороны государства.

Конечно, хотелось бы в своем концессионном соглашении написать, что в проекте будет такой-то тариф, и прекратить беспокоиться. Увы, такое невозможно. Это не соответствует тарифному законодательству, которое из-за одного концессионного проекта (или даже сотни) никто переделывать не будет. Слишком уж велика социальная, административная и общественная роль регулирования тарифов в нашей экономике.

Вместе с тем в концессионных проектах регулирование происходит иначе. Существуют так называемые «Особые обстоятельства» или «Особые условия» – раздел, который есть в любом концессионном соглашении, конечно, если оно хорошо скроено. Сам по себе он всегда представляет повышенный интерес, поскольку в нем много чего интересного можно обнаружить.

В случае с тарифами есть несколько возможностей предусмотреть соответствующий уровень разрешенных цен. Ведь почему в обычной инвестиционной деятельности компаний всегда идет «битва за тариф»? Де-факто он регулирует поступление выручки, которая обеспечивает и возвратность инвестиций, и доходность акционерам. Это его экономическая сущность.

Значит, частных концессионеров волнует не сам тариф, а та экономика, которая за ним стоит. Тогда в «Особых обстоятельствах» может быть указано, что некие показатели, важные для проекта, не могут составлять менее чем определенную в соглашении величину. Определяется она либо конкретными цифрами, либо в виде какой-то формулы. Там же указывается, что в том случае, если по ряду объективных обстоятельств, в том числе вследствие действий государства, показатели будут меньше, то оно доплачивает концессионеру.

Таким образом, не меняя тарифного законодательства и не нарушая его в концессионном соглашении, происходит выравнивание экономики проекта на случай неадекватной корректировки тарифа. Выходит так, что государство каждый раз перед установлением тарифа находится перед дилеммой: оно должно зафиксировать его на экономически обоснованном уровне либо напрямую доплатить компенсацию выпадающих доходов частному концессионеру.

Подавляющее количество «прямых» тарифов, но не все, в нашей стране прерогатива ФСТ – Федеральной службы по тарифам. Количество же госорганов, вовлеченных в «косвенное» тарифообразование, весьма велико. И вот в том случае, если какой-либо установленный тариф влияет только на конкретный проект, то регулятору, наверное, проще установить его на соответствующий год на необходимом и приемлемом уровне. А вот если он влияет на какую-то

индустрию в целом, то иногда разумнее просто выплатить единичную компенсацию конкретному концессионеру, чем иметь проблему со всем рынком. Какое решение примет государство в каждом конкретном случае, по-прежнему остается его делом. Хотя на настоящий момент о каких-либо существенных выплатах, основанных на фактах установления низкого тарифа, неизвестно; все-таки власти стараются не допускать нарушения этого условия.

Главное, что экономика проекта и права концессионера в итоге не нарушаются и не являются ежегодной головной болью на весь срок существования концессионного соглашения.

Устранение проблемы десинхронизации в крупном проекте

Даже если предположить, что у государственного органа есть все необходимые для запуска проекта средства, то это еще не означает, что он сможет запустить какой-то комплексный проект. Например, если необходимо создать нечто, например «сухой» порт⁵, то к нему следует подвести автомобильную и железную дороги, обеспечить энергоснабжение и много еще чего.

Особенность федеральной контрактной системы госзакупок – логика пообъектного подхода к предмету контрактов. При реализации через процедуру господрядов каждая из этих видов инфраструктуры в большинстве случаев – это отдельный конкурс со своими исполнителями, техническими заданиями и прочими нюансами.

Конечно, в ряде случаев могут быть частичные исключения, основанные, положим, на фундаменте технологической неразрывности объектов или критериях единого имущественного комплекса, но количество их относительно невелико, и практически каждый такой конкурс из числа крупных привлекает повышенное внимание антимонопольных властей.

Велик риск, вернее, он почти всегда срабатывает, получить нечто, что между собой не будет синхронизировано. В большинстве случаев вопрос только в уровне десинхронизации – от незначительной и устранимой до очень большой и требующей значительных капитальных затрат.

Тогда и случаются такие примеры, как промах на 200 м в створ железнодорожных ворот между внутренними железнодорожными путями перерабатывающего предприятия и внешними. И не стоит полагать, что это такая уж редкость. Это при том, что каждый из обоих подрядчиков по проекту точно отработал свое техническое задание и выполнил точно и в срок все условия своего договора. И ведь «претензии к пуговицам» никому не предъявишь: по документам все отлично, только итоговой цели не добиться – не будет единого технологического комплекса, в котором все элементы синхронизированы между собой.

Аналогичная ситуация может быть не только в транспортной инфраструктуре, но и в любой иной сфере. Положим, в проектах по обеспечению выполнения государственными органами контрольно-надзорных полномочий или в сфере телекоммуникаций. Проблема десинхронизации различных частей де-факто единого проекта, а де-юре – разрозненных объектов стоит острейшим образом.

Если же двигаться через концессионную процедуру ГЧП, то существует возможность объединения в едином проекте не только различных стадий (проектирования, поставки оборудования, строительства, операторства, эксплуатации) – так называемая «вертикальная синхронизация».

Возможна также и «горизонтальная синхронизация»: различные части проекта могут быть сведены в единый инвестиционный конкурс и отыграны в руки одного консорциума

⁵ «Сухой» порт потому так и называется, что моря поблизости нет. Фактически это специализированная разновидность транспортно-логистического узла, находящегося относительно далеко от морского. Его основная задача – оптимизация логистики и сортировка грузов таким образом, чтобы в какой-то конкретный «настоящий» порт они поступали по формуле «точно в срок» и в готовом к перевалке виде.

исполнителей, хотя и имеющего в своем составе, кроме прочих, еще и подрядчиков, которые будут реализовывать различные части комплексного проекта в соответствии со своей специализацией, но все же единым окном отвечающего перед государством, закрывая еще и риски десинхронизации разных частей проекта.

ГЧП и земля

В рамках концессионных проектов существует один аспект, который делает эту инвестиционную форму еще более привлекательной. Речь идет об особом режиме земельных участков. Если коротко, то после заключения концессионного соглашения в целях его реализации возможна передача земельных участков частной стороне без проведения соответствующего конкурса.

Сравните, например, проект создания парковочных комплексов традиционным путем и реализуемым на основании концессий. Обычным порядком муниципалитету нужно сначала отыграть конкурс и передать земельный участок некоторому частному инвестору, который уже несет расходы без особой уверенности в том, что на нем будет все-таки построена парковка. Последовательность может быть и обратная, но сути это не меняет. Процедур все равно будет несколько, и формально они между собой не связаны.

В случае с концессией все наоборот. Сначала проводится концессионный конкурс на создание объектов, в конкурсной документации которого указано, что обязанность предоставления земельных участков лежит на муниципалитете. После того как тот или иной конкурсант становится победителем, утрясает все оставшиеся детали взаимоотношений с публичной стороной в концессионном соглашении и подписывает его, в этот момент у муниципалитета появляется законное основание для того, чтобы вне конкурса заключить договор аренды земельных участков для строительства паркингов. По факту это происходит не раньше, чем концессионер осуществит финансовое закрытие концессионной сделки, на которое, в свою очередь, ему отводится полгода. Как раз к тому времени «поспевают» и земельные участки, хотя в некоторых особо сложных случаях ситуация может неоправданно затянуться. Но тогда ответственность за это несет государство. Необязательно материальную, хотя бывает и такое, но чаще – продлением срока концессионного соглашения или улучшением каких-то его показателей для частной стороны.

Таблица 2. Сравнение реальной практики реализации проектов на основании процедур госзакупок и концессий

№	Критерий	Госзакупка, кроме КЖЦ	КЖЦ в рамках госзакупки	Концессия
1. «Бюджетные» особенности				
1	«Бюджетная защищенность»	Нет	Нет	Да
2	Возможность выхода за «бюджетный цикл»	Нет	Да	Да
3	Высвобождение бюджетных средств на иные проекты	Нет	Незначительное	Да

Продолжение таблицы 2

№	Критерий	Госзакупка, кроме КЖЦ	КЖЦ в рамках госзакупки	Концессия
4	Ускоренное освоение ФЦП	Нет	Минимальное	Да
5	Стратегичность использования бюджетных средств	Нет	Невысокая	Да
6	Госгарантии	Нет	Нет	Нет
7	Возможность контрактного гарантирования	Нет	Средняя	Высокая
8	Прямые инвестиции со стороны государства	100 %	100 %	От 0 до 100 % в зависимости от условий концессии
9	Косвенные инвестиции со стороны государства	Невозможны	Невозможны	Возможны. Зависит от условий концессии
10	Возмещение предпроектных расходов	Невозможно	Невозможно	Возможно
11	Привлечение внебюджетных средств	Нет	Минимальное	Высокое
12	Ритмичность бюджетного финансирования проекта	Нет	Нет	Да
2. Конкурсные особенности				
13	Количество конкурсов (по этапам создания одного объекта)	Несколько	Один или несколько	Один
14	Объединение разных стадий («вертикальная синхронизация»)	Невозможно	В большинстве случаев невозможно	Возможно
15	Объединение разных предметов («горизонтальная синхронизация»)	Невозможно	Невозможно	Возможно
16	Свобода определения условий конкурса	Невысокая	Минимальная	Максимальная
17	Количество конкурсов по одному сложному или комплексному проекту	Множество	Несколько	Один
18	Возможность предквалификации	Нет	Незначительная	Значительная. Определяется условиями концессии
19	Требования к исполнителю	Формальные	По большей части формальные	Содержательные
3. Управленческие особенности				
20	Прозрачное единое окно исполнения	Невозможно	В редких случаях	Да. Через консорциум или условия концессионного соглашения

Продолжение таблицы 2

№	Критерий	Госзакупка, кроме КЖЦ	КЖЦ в рамках госзакупки	Концессия
21	Мотивация частной стороны	Низкая	Средняя	Высокая
22	PR- и GR-эффекты	Минимальные	Средние	Высокие
23	Риск десинхронизации в комплексном или крупном проекте	Высокий	Высокий	Низкий
24	Надежность исполнения	Низкая	Средняя	Высокая
25	Стимулирование развития соответствующей отрасли	Минимальное	Среднее	Высокое
26	Стимулирование развития смежных отраслей	Минимальное	Среднее	Высокое
4. Экономические особенности				
27	Права собственности на основной объект	Государство	Государство	Государство
28	Права собственности на иное имущество	Неприменимо	Неприменимо	Государство
29	Права собственности на дополнительное создаваемое имущество	Неприменимо	Неприменимо	Варианты: частная сторона или государство
30	Коммерческая эксплуатация	Невозможна	Возможность минимальна	Возможна. Определяется условиями конкурса и концессионного соглашения
31	Получение и распределение доходов от коммерческой части проекта	Неприменимо	Неприменимо	Да. Определяется условиями конкурса и концессионного соглашения
32	Риски увеличения сроков реализации проекта	Высокие. На государственном уровне	Высокие. На государственном уровне	Низкие. На частной стороне
33	Риски десинхронизации в комплексном проекте	Высокие. На государственном уровне	Средние. На государственном уровне	Низкие. На частной стороне
34	Риски для бизнеса частной стороны	Неуправляемые. Риск на основном бизнесе	Слабо управляемые. Риск на основном бизнесе	Управляемые. Локализируются в рамках проекта
35	Передача земельных участков	«Право доступа» по госконтракту: передача по акту для производства работ или на праве безвозмездного срочного пользования на период строительства	«Право доступа» по госконтракту: по акту для производства работ или на праве безвозмездного срочного пользования на период строительства	Без конкурса по договору аренды. После заключения концессионного соглашения
36	Экономическая ответственность за итог	Низкая	Низкая	Высокая. Возможность дополнительно урегулировать в концессионном соглашении
37	Наличие «эффекта ромашки» при реализации проекта	Да	Частично	Нет

Продолжение таблицы 2

№	Критерий	Госзакупка, кроме КЖЦ	КЖЦ в рамках госзакупки	Концессия
38	Риск увеличения сроков	Высокий	Средний	Минимальный
39	Риск удорожания	Высокий	Средний	Минимальный
40	Вовлечение имущества в рыночный оборот	Невозможно	Слабое	Высокое
5. Контрактные и юридические особенности				
41	Юридическая основа	44-ФЗ (ФКС)	44-ФЗ (ФКС)	115-ФЗ
42	Антимонопольное регулирование	Жесткое	Жесткое	Ослабленное
43	Наличие инвестиционного соглашения	Нет	Нет	Да. Концессионное соглашение
44	«Тарифные» риски	Неприменимо	Слабоуправляемые. В рамках обычных правил ФСТ	Управляемые. Регулирование в КС, в том числе через «Особые обстоятельства»
45	Риск увеличения стоимости реализации	Высокий. На государстве	Средний. На государстве	Низкий. На частной стороне
46	Риск увеличения первоначальной расчетной стоимости проекта	Высокий. На государстве	Средний. На государстве	Низкий. На частной стороне
47	«Защищенность» от изменения налоговой нагрузки	Нет	Нет	Да. Правило «дедушкиной оговорки»
48	«Защищенность» от изменений законодательства	Отсутствует	Отсутствует	Средняя. Правило «дедушкиной оговорки»
49	Возможность «перепродажи» проекта частной стороной	Нет	Нет	Возможности и варианты урегулированы в законе
50	Возможность замены стороны	Нет	Нет	Да. Возможности и варианты урегулированы в законе
51	Судебная практика (на 2015 год)	Значительная	Нет	Значительная
52	«Особые условия» взаимоотношений с государством	Нет	Нет	Да
53	Релевантность условий контрактов поставленной цели	Нет	Средняя	Высокая
54	Фиксация цены, срока, качества	Формальное	Формальное	Содержательное
6. Финансовые особенности				
55	Ритмичность внебюджетного финансирования	Да	Да	Да

Окончание таблицы 2

№	Критерий	Госзакупка, кроме КЖЦ	КЖЦ в рамках госзакупки	Концессия
56	Внебюджетное софинансирование	Нет	В основном только прямое кредитование исполнителя	Да. Возможны различные варианты. Базовый — проектное финансирование
57	Залоги при финансировании	Активы подрячика	Активы подрячика	Активы собственно проекта или консорциума (включая его акции)
58	Резервирование при кредитовании, определенное Банком России	3-я категория. 50–75%-ные резервы	Аналогично	1-я категория. 0–20%-ные резервы
59	Внимание финансовых инвесторов	Низкое	Низкое	Высокое
60	Условия финансовых инвесторов	Стандартные	Стандартные	Гибкие
61	Ритмичность финансирования	Нет	Нет	Да

ГЧП и приватизация

Практически в завершение споров, когда у сторонников традиционного бюджетного подхода начинают подходить к концу более разумные аргументы, то выставляют, как им кажется, один из наиболее болезненных. Утверждают, что различные формы ГЧП, особенно концессия, – это разновидность приватизации, просто осуществляемой в некой «скрытой» форме. Если отвечать коротко, то ничего общего с действительностью ни с точки зрения права, ни с точки зрения экономики это не имеет.

Самое наглядное объяснение состоит в том, что антипод приватизации – национализация, то есть что-то считается приватизированным только в том случае, если потом, чтобы его вернуть обратно, необходимо провести процедуру национализации. При концессиях нет необходимости что-то потом деприватизировать. Концессия – контрактная форма, поэтому по окончании срока такого соглашения или ранее его достаточно расторгнуть. Поскольку права собственности остаются за государством, то и нечего изымать обратно.

Не подходят под определение приватизации и другие формы ГЧП, а концессия не удовлетворяет и иным признакам, квалифицирующим продажу госсобственности. Де-факто это обычно возможность проинвестировать в казенную собственность, с тем чтобы потом получить оплату или возможность поуправлять, извлекая совместный с публичной стороной доход. Причем сделать это на основании условий конкурентного конкурса, которые определены властями.

Можно и дальше развивать аргументацию, но если кратко, то ГЧП не обладает ни одним из большинства традиционных признаков приватизации. Собственно говоря, в мире считается, что концессии и иные формы ГЧП и были в свое время изобретены, чтобы не рубить сплеча и не начинать приватизацию в тех сферах, где можно без этого обойтись. Такова была логика не только в развивающихся, но и в развитых странах.

Считается, что если выбирать между приватизацией и ГЧП, то первая проигрывает второму как по части уверенности государства в надежности развития актива, так и по критериям экономического и общественного интереса. Естественно, от приватизации никто из стран не отказался, но значительное количество активов, над которыми национальные или муниципаль-

ные власти не хотят терять фактического контроля, развиваются посредством инструментария ГЧП. И список объектов, которые попадались под волну ГЧП, заместившую приватизационную, совершенно различен. Более того, на наш текущий взгляд, временами причудливо включает в себя музеи, исторические усадьбы, тюрьмы, пляжи и многое иное.

Если все так хорошо, то почему еще не вся страна делает ГЧП?

Существует несколько причин этому, и ни одна из них не является объективным препятствием. Как говорил профессор Преображенский в «Собачем сердце»: «Разруха не в клозетах, а в головах».

Мы наследуем советской эпохе, когда никаких других инвесторов в инфраструктуре не было, кроме государства, никто не озадачивался подсчетом общей стоимости владения и распоряжения объектами, никто не был озабочен оптимизацией подходов и использованием инвестиционных схем. Но времена изменились быстрее, чем мы.

Существующая в стране система организации проектов и финансирования в нее была модернизирована с советской в середине 1990-х – начале 2000-х гг., когда никто и подумать не мог, что появятся иные инвесторы, будет активно развиваться инфраструктура и появятся новые возможности. Должно было пройти время.

Большинство нынешних специалистов по возрасту и опыту отлично понимают специфику бюджетных инвестиций и не видят особого резона в том, чтобы менять парадигму своей деятельности. Именно потому периодически возникают столкновения между большой армией бюджетопоклонников и крупными, но автономными отрядами ГЧП-партизан. Но при этом постепенно все больше «бюджетников» понимают, что и для них ГЧП может быть эффективно, поскольку высвобождает средства для запуска иных проектов, не имеющих потенциала внебюджетных инвестиций. В последнее время именно они все чаще становятся инициаторами старта каких-то новых проектов, а в силу своего предыдущего опыта подходят к их анализу максимально детально и предметно.

Вместе с тем усилия и тех и других групп, интересующихся ГЧП, разбиваются о ту проблему, что на стороне бюджетных инвестиций – стройная система, наработанная годами. Это не означает, что концессионного законодательства не хватает. Его вполне достаточно.

Это означает лишь то, что без внимания первого лица – министерства, ведомства, региона, муниципалитета – запустить новую систему будет чрезвычайно сложно, а они не до конца разобрались с логикой, присущей ГЧП. Естественно, они могут и не становиться лучшими специалистами в этой сфере. Но, став носителями идеологии, смогут дать возможность своим подчиненным запустить определенное количество проектов, которые сложатся в критическую массу. Тем более что опыт федеральных «ведомств-чемпионов» тому наглядный пример.

Многим, кто еще не разобрался в том, как ГЧП может быть полезно и его карьере, и государству, пока проще традиционный подход. Внебюджетное инвестирование в его различных формах для тех, кто еще не попробовал, выглядит навскидку излишне мутным.

Проще по госзакупкам ничего не делать, чем по ГЧП продвигаться. Но ситуация постепенно меняется. Причем как и многое в нашей стране – меняется сверху. На фоне продолжающейся оптимизации бюджетных расходов и нарастающей потребности в инфраструктуре и новых проектах лидеры страны и высшие власти требуют больше инициативы по привлечению внешних средств.

Кроме того, постепенно и чиновники и бизнес начинают понимать, какой им прок от ГЧП и как это запускать на практике. По мере того как разбираются в деталях, отходят на второй план и опасения правоохранительных рисков, которые ранее были существенными психологическими ограничителями. Пока сам не разобрался – непонятно, как объясняться с контро-

лирующими и проверяющими органами. Разобравшись, понимаешь детали, и выходит, что не так уж и неясно, что отвечать, когда будут проверять.

Обобщение мотивации сторон

Все страны, активно применяющие ГЧП, так или иначе применяют одну из нескольких мотиваций или их компиляции.

Во-первых, ГЧП и концессии используются и в тех случаях, когда у государства попросту нет ресурсов для того, чтобы обеспечить за счет собственных средств развитие того или иного инфраструктурного проекта. В таком случае основное, но не единственное предназначение ГЧП – простое замещение бюджетного финансирования.

Во-вторых, ГЧП используется не только как инструмент организации инвестиционного финансирования, сколько как механизм гарантирования большей, нежели обычно, эффективности реализации проекта и создания в конечном счете того, что называется добавленной стоимостью.

В-третьих, ГЧП и концессии как один из ключевых инструментов проектного финансирования использовались для так называемого «забалансового» финансирования государственных органов, крупных корпораций и иных участников проектов. В отличие от прямого кредитования инструменты ГЧП являют собой финансирование проектное, когда все риски и ответственность сфокусированы на самом проекте и денежный поток, который он будет генерировать, является основанием для залогов и источником возврата инвестиций в дальнейшем.

Непонятное всегда пугает. Но в мире основные рывки в развитии инфраструктуры были связаны, например, с заливанием потребностей государственными деньгами. В данном случае самый свежий и наглядный пример – Китай. Но там огромные бюджетные инвестиции в сегмент инфраструктуры – не столько самоцель, сколько способ стерилизации значительной излишней денежной массы, образующей «навес» в экономике, и способ ее «расщепить», диверсифицировав в направлении большого количества подрядных компаний, занятых в инфраструктурных проектах. Ввиду этого они активно инвестируют в инфраструктуру. Упрощая, можно отметить, что в лучших кейнсианских традициях ее развитие – не самоцель, а следствие финансовой политики властей по поддержанию национальной экономики и диверсификации развития различных секторов бизнеса.

Другой путь – активное вовлечение частного капитала. Судя по отсутствию существенных излишков бюджета в обозримой перспективе, стерилизовать нам будет нечего, а инфраструктура давно является тормозом развития экономики и общества. Ведь из-за инфраструктурной необеспеченности (причем не только транспортной), по оценкам разных экспертов, мы теряем до 10–20 % ВВП ежегодно. Кроме того, учитывая географию России, могли бы не просто запускать какие-то новые проекты, но и зарабатывать «инфраструктурную ренту» для страны. Время принимать решения.

Раздел II

Инфраструктурные инвестиции: Текущее положение дел и тренды-2020

Глава 2

Тенденции и состояние рынка: проекты, игроки, источники капитала

Спрогнозировать ход кометы легче, чем тренды рынка. Привлекательность, конечно, заключается в том, что вы можете сделать больше денег, успешно предсказывая курс рынка, чем движение кометы.

Джеймс Харрис Саймонс, ученый-математик, изобретатель математической модели инвестирования Medallion

Россия, как и многие иные страны, которые вступали на путь капитализации собственной инфраструктуры, что де-факто и есть активное внебюджетное инвестирование в существующие и создаваемые объекты различных типов инфраструктуры, зависла между двумя категориями инвесторов.

Те из них, у кого есть аппетит к риску, не удовлетворены предлагаемой нормой доходности. Тем же, кого устраивает норма доходности, не нравится запутанность системы и уровни рисков. В принципе, на этом можно закончить чтение данной главы, поскольку эти ножницы и есть основной ограничитель внебюджетных инвестиций.

Вместе с тем над рынком огромного неудовлетворенного спроса в различных секторах инфраструктуры накапливается немалый «навес». Несмотря на текущую экономическую ситуацию, по-прежнему значительное количество малых, средних и больших инвесторов продолжают с заинтересованностью изучать возможности инвестиций в соответствующего размера проекты.

Во многом развитие отечественной инфраструктуры зависит от того, в какую сторону пойдет инвестиционное развитие инфраструктурных отраслей: в направлении увеличения доходности или снижения рисков. На мой взгляд, первый вариант реализовать проще. Второй – более цивилизованный. Мы не первые на этой дороге инфраструктурных инвестиций, и, естественно, с годами рынок придет в более равновесное положение.

Сейчас же стоит проанализировать его текущее состояние и сформулировать прогнозы на ближайшие пять-шесть лет для того, чтобы изучить существующие ниши и возможности для ключевых акторов инфраструктурного инвестиционного процесса.

Рост не только потребностей, но и количества реализуемых в стране проектов уже требует оценки того, насколько условия привлечения частных инвестиций разумны и выгодны всем сторонам инвестиционного процесса, насколько четко распределены между ними риски и бенефиты.

Краткий обзор текущего состояния

В мире за последние тридцать лет в разные виды инфраструктуры (медицинскую, социальную, транспортную, коммунальную, иные) привлечено по разным оценкам от \$1,5 до \$2

трлн, которые были проинвестированы в несколько десятков тысяч проектов различного размера. Судя по такой активности, существуют весомые причины для реализации проектов, распределяющих риски между властями и частным бизнесом.

На настоящий момент в инфраструктурных фондах по всему миру аккумулировано еще порядка \$1 трлн, предназначенных для инвестирования в различные секторы этого рынка. Статистика последних лет свидетельствует о том, что количество средств под управлением таких фондов увеличивается, а число проектов, которые могут ими рассматриваться в целях выделения финансирования, сокращается. Эксперты во всем мире констатируют уменьшение количества подготовленных проектов.

Фраза о том, что «количество свободных денежных ресурсов в мире сегодня значительно превосходит количество нормально подготовленных проектов, в которые их можно инвестировать», встречается практически в любом отечественном или иностранном анализе инвестиций в инфраструктуру или выступлении специалиста.

К этому утверждению еще неоднократно придется возвращаться на страницах данной книги. В этом смысле Россия в мировом тренде: у нас тоже мало готовых к инвестированию проектов. Но если в развитых странах это проблема скорее физического дефицита проектов, то в странах BRICS (кроме Китая) это проблема отсутствия подготовленных к инвестированию проектов, прошедших прединвестиционную стадию.

Притом что у нас огромнейшая нужда в инфраструктуре, подготовленных к инвестированию проектов и было, и остается чрезвычайно малое количество. Если говорить о потребностях, то считается, что для достижения минимального «гигиенического» уровня развития страны нам необходимо ежегодно «выбрасывать» на рынок не менее 300–500 ГЧП-проектов разных размеров и делать так на протяжении пяти – десяти лет (потом количество сокращается). У нас же за десять лет было запущено в реализацию порядка 100–150 штук.

Инвестиции в инфраструктуру в России достигли в последние годы 6 % ВВП, что в целом соответствует зарубежным показателям. Но большая часть этих инвестиций (4 % ВВП) – в транспортную отрасль.

Кстати, на страницах книги приводятся макроэкономические данные, отличающиеся друг от друга на ± 1 %, а такая погрешность составляет огромные суммы, если иметь в виду масштабы, о которых идет речь применительно к инфраструктуре. И те и другие цифры получены из весьма авторитетных источников, но отличие огромное, что подчеркивает еще и отсутствие точных статистических данных на нашем рынке.

Однако, стартовав «с низкой базы», инфраструктура испытывает последствия хронического недоинвестирования в поздний советский период и в «революционные девяностые». Существенное же наше отличие от западных стран состоит в том, что указанные объемы вложений – это в основном осуществленные государственные инвестиции.

Ожидания властей от привлечения частных инвестиций в инфраструктуру последние десять лет остаются стабильно высокими, включая надежды на повышение эффективности подготовки и реализации проектов и снижение расходов бюджетов различных уровней.

Несмотря на отечественные потребности, иностранные специализированные фонды и иные профильные инвесторы, маршрутизируя свои инвестиции, огибают Россию, считая нашу страну весьма привлекательным, но слишком сложным рынком. А отечественные проекты пока не могут предложить таких условий, чтобы алчность массово побеждала осторожность и предубежденность. Но это не означает, что российская инфраструктура вовсе не может предложить таких условий. В не меньшей степени это проблема нерационального структурирования конкретных сделок.

В противовес этому можно вспомнить качественно подготовленные проекты, в которых российские и иностранные инвесторы выстраивались в немалую очередь на конкурсе, хотя

изначально вроде ничего этого не предвещало. В структурировании проектов чрезвычайно важны нюансы.

Считается, что определяющей отечественную модель ГЧП основой является федеральное концессионное законодательство. Во-первых, это совсем не так, поскольку уже сейчас существует ряд иных форм ГЧП. Кроме того, вскоре, полагаю, появится еще и специализированный закон о ГЧП.

Во-вторых, даже если это так, то потенциал закона о концессиях используется не более чем на 10–20 %. И это не просто усредненные данные по рынку, но и «КПД закона» в конкретных проектах.

В стране не существует официальной статистики ни по количеству реализованных проектов, а их немного, ни по количеству тех из них, которые были запущены и прошли точку невозврата – конкурс, финансовое закрытие. Кто-то из участников рынка говорит о нескольких проектах, оперируя данными только о федеральных автодорожных проектах. Кто-то – о многих десятках, суммируя проекты разного размера и разного уровня (федеральные, региональные, муниципальные).

Одним из ограничителей развития рынка остается проблема «квалифицированного заказчика». Она стоит очень остро. Необходимый опыт и экспертиза аккумулируются сторонами ГЧП-проектов слишком медленно. Вложений в развитие навыков не осуществляет не только государство, но и частные компании. Как итог – не слишком высокая квалификация в сфере организации инфраструктурных инвестиционных проектов. При этом обычная рыночная логика – частный сектор эффективнее государственного – в контексте проблем «квалифицированного заказчика» не очень-то и срабатывает. В реальности частный сектор демонстрирует невысокую компетентность в проектах ГЧП. Более того, если сравнить лидеров в сфере ГЧП из госсектора и частного, то в большинстве случаев последние проигрывают по ряду критериев.

Анализ же практики реализации проектов внебюджетного инвестирования в инфраструктуру приводит нас к выводу о том, что мы существенно отличаемся и от развитых стран, и от других членов BRICS. Баланс интересов внутри консорциумов инвесторов и исполнителей, заявляющихся на инфраструктурные инвестпроекты, существенно смещен в сторону финансовых партнеров. От этого зачастую страдает не только публичная сторона, но и иные участники консорциумов. Еще несколько лет тиражирования такой практики, и мнение о том, что «наверное, так и надо», станет общим местом на рынке. Это тоже не катализирует количество проектов.

Создание специализированных концессионных и ГЧП «дочек» отечественными строительными мейджорами федерального и регионального уровня фактически не практикуется. Сформированные наспех подразделения, естественно в большинстве случаев не добившись особых результатов, и были расформированы еще в 2012–2013 гг. Лишь в начале 2015 г. крупные частные компании и большинство государственных задумались о создании самостоятельно или в партнерстве с иными игроками подобных специализированных структур. В том числе и вследствие этого крупные финансовые институты ранее более активно доминировали в структурировании под своим официальным или неофициальным лидерством консорциумов-заявителей на проекты. Это являлось для них стимулом к тому, чтобы держать «высокий» рынок по организации финансирования в проекты и выставлять весьма жесткие условия иным партнерам по консорциумам. Несмотря на то что завышенные требования зачастую влияли на саму устойчивость таковых.

Проблема расхождения между изначальными предложениями по финансированию проектов («маркетинговые условия») и фактическими итоговыми обходится публичной стороне в дополнительные расходы, оцениваемые экспертами в сумму от 4 до 17 % стоимости проектов. Это не только само по себе крайне неприятно, но и составляет огромные деньги, которые

являются платой страны за нерациональное устройство рынка инвестиций в инфраструктурные проекты.

Крупные финансовые институты ищут крупные же проекты. Те самые, которые в относительных значениях составляют серьезный объем национальных инвестиций в инфраструктуру. Но в количественном значении крупных проектов меньшинство. Большая часть проектов, в которых испытывает потребность страна, находится в интервале \$50–450 млн.

Перечисленные выше перекосы рынка порождают проблемы, которые в настоящий момент тормозят развитие не только крупных, но и средних проектов. В основном это региональные проекты. Известно, что региональные власти калькируют модель рынка, принятую на федеральном уровне. Она существует с указанными перекосами. Но, воспроизводя ее, они не попадают в сферу интересов крупных федеральных финансовых игроков (или они требуют еще более существенной премии за участие). Таким образом, выходит, что региональные проекты или становятся слишком дороги, или вообще остаются без внимания.

Ввиду происходящих процессов первоначального становления рынка естественно, что наблюдается недостаток различных механизмов и инструментов, снижающих зависимость от финансовых институтов, а частные участники пулов, подающих заявки на проекты, особо ничего не могут с этим сделать, поскольку не владеют методологиями участия в конкурсах, а также навыками организации и подготовки проектов.

Текущее положение дел на рынке характеризуется значительным давлением строительных мощностей, созданных в период национальных мегастроек 2010–2014 гг. Они и накопленные объемы «пирамидальных» долгов заставляют крупных подрядчиков активно лоббировать изменения (как по количеству, так и по содержанию) конфигураций уже запущенных государственных инфраструктурных подрядов. Аналогичную логику действий они пытаются перенести на рынок ГЧП и внебюджетных проектов во всех случаях, когда государство или иные участники консорциумов позволяют им это делать.

Парадокс в том, что они даже не пытаются таким образом увеличить свою норму доходности, а лишь за счет государства и общества покрывают собственные ошибки организации бизнеса и конкретных проектов, включая использование устаревших технологий строительства.

Перспективы сотрудничества России с ЕС и США в инфраструктурно-инвестиционной сфере остаются весьма туманными. Не стоит это списывать на внешнеполитическую напряженность, и даже после прохождения ее пика они, скорее всего, останутся среднесрочным трендом.

Однако стоит иметь в виду, что и ранее совокупный объем европейских (а еще в меньшей степени – американских) инвестиций в отечественную инфраструктуру составлял не более 15–20 % объема, и то в основном посредством «котловых» заимствований отечественных банков. На этом фоне объем вложений азиатских и арабских инвесторов выглядит не столь значительным, но вполне сопоставимым.

Продолжая тему финансирования, стоит иметь в виду, что мы не преодолеем «световой барьер» по количеству внешних и внутренних финансовых вложений в инфраструктуру, пока не перейдем от конкуренции финансовых институтов к конкуренции финансовых инструментов. Именно они могут существенно улучшить качество подготовки проектов и удешевить стоимость денег, привлекаемых в проекты. На повестке дня также расширение механизмов структурирования проектов, настройки инструментов коммерческого и финансового закрытия.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.