

## Ближние концессии

В СНГ развивается межгосударственно-частное партнерство

соседи

Алексей Чичкин

НА 7–8 ОКТЯБРЯ 2010 года в Кишиневе (Молдавия) намечен первый межгосударственный форум «Государственно-частное партнерство в СНГ: проблемы и перспективы». Это связано с развитием ГЧП как инструмента межгосударственного сотрудничества в бывшем СССР. В настоящее время с применением ГЧП осуществляется в целом до 60 экономических проектов и программ в СНГ, включая, например, создание и деятельность совместных производств, торговых, пищевых предприятий, транспортных мощностей. Большинство из них реализуется в западном регионе экс-СССР (Эстония, Латвия, Литва, Беларусь, Украина, Молдавия, европейский регион России), а также в российско-таджикском и российско-киргизском сотрудничестве.

По оценкам экономических структур СНГ, наиболее актуальные вопросы использования ГЧП в сотрудничестве между постсоветскими странами — стимулирование инновационного развития; сближение нормативно-законодательного обеспечения государственно-частного партнерства; использование потенциала ГЧП в развитии производственной и социальной инфраструктуры, в том числе в сопредельных регионах стран Содружества.

Что касается национальных проектов, обращает на себя внимание развитие транспортного строительства в России и Казахстане с использованием концессионной и других форм упомянутого партнерства. Так, они применяются в комплексном развитии южнокавказского промышленного комплекса, включающего сооружение стальных магистралей в этом регионе, то есть ответвлений от БАМа и Транссиба. А также — в создании межрегиональной железной дороги на Крайнем Севере России (Салехард — Надым с выходами к Норильску, Якутску и Магаданскому тихоокеанскому порту).

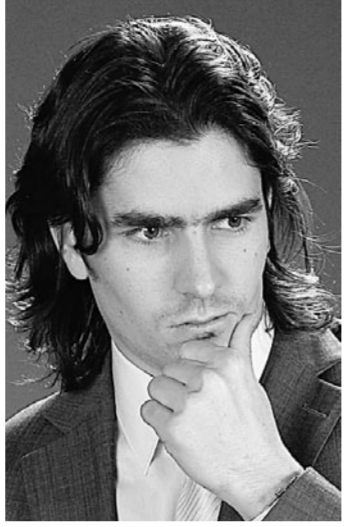
А в Казахстане в рамках ГЧП недавно построена 150-километровая железнодорожная линия Шар — Усть-Каменогорск. Это первый крупный, причем завершённый инфраструктурный проект, концессионного профиля в СНГ. По словам казахстанского аналитика Тулкина Ташимова, в Казахстане ГЧП стало активно применяться с 2004–2005 гг. в связи с растущим уровнем износа дорожной инфраструктуры и основных фондов ЖКХ. Тот же проект Шар — Усть-Каменогорск позволил расширить несколько узких мест в транспортной инфраструктуре страны. Эта линия, по данным Т. Ташимова, соединяет Рудный Алтай (северо-восток Казахстана) кратчайшим путем с Турксибом (РФ — Казахстан). Поэтому «отпадает» двойной таможенный контроль и, соответственно, 82-километрового проезда по территории России. А время перевозок по новой артерии сокращается на 12–14 часов.

Источниками финансирования здесь стали акционерный капитал оператора проекта («Дождь» и облигационный заем). По окончании срока концессии в 2028 году этот объект перейдет в собственность государства. В этой связи, примечательно мнение директора сектора инфраструктуры в Центральной Азии регионального представителя Всемирного банка Кристофа Боша: «Инфраструктурные облигации — полезные инструменты для привлечения финансовых ресурсов в рамках ГЧП».

Другой пример межгосударственной концессионной формы ГЧП — недавняя передача Армянской 90% своей железнодорожной сети в концессию российской Южно-Кавказской железной дороге на 30 лет с правом продления этого срока еще на 10 лет. Концессионная форма межгосударственно-частного партнерства в СНГ развивается также в нефтепереработке и портовом хозяйстве. А самый крупный контракт в этой сфере в СНГ — между Молдавией и Азербайджаном. Азербайджанская национальная нефтяная компания (Azpetrol) еще в 2005 году получила в 99-летнюю концессию дунянский нефтяной терминал Молдавии в Джурджулештах. По концессионному договору эта компания инвестирует, в целом, 250 млн евро в модернизацию и увеличения мощности этого терминала, а также в строительство в том же районе нового молдавского нефтеперерабатывающего завода. Аналогичные проекты в те же отрасли и в гидроэнергетике намечены с участием российских компаний, в Украине, Закавказье, Средней Азии.

# Диалог затягивается

Партнеры по ГЧП — государство, банки и бизнес — не научились договариваться друг с другом



Николай Студеникин призывает государство и бизнес искать компромисс.

Еще одно важное препятствие для развития инфраструктуры — это коммуникационные барьеры между регионами. Имеет место ситуация, когда каждый субъект развивает проектную практику на основе собственных представлений. Нет обмена опытом, циркулирования информации о проектах, банка инфраструктурных проектов того, что в Европе принято называть «sharing knowledges».

Чтобы проблему отсутствия доверия постепенно снять, необходимо создать определенную систему коммуникаций и операционного обмена информацией. Это может быть онлайн-система, объединяющая участников ГЧП проектов по персональному принципу как членов определенного сообщества, своего рода «социальная сеть». Мы сейчас стараемся выстроить эту систему, в которой основным понятием является ГЧП-специалист. То есть тот или иной специалист, выступающий на стороне либо консультанта, либо органа власти, либо финансовой структуры, который непосредственно имеет отношение к проекту ГЧП, финансированию и должен коммуницировать с другими участниками сообщества. Тем самым возникает привязка не к региону, а к проекту: заинтересованные могут быстро связаться с инициаторами проекта или даже всей проектной группой.

— Вы утверждаете, что необходим диалог между государством, частным партнером и банками. А что это должен быть за диалог?  
— Да, без этого не запустится проект. Такой диалог формируется как стратегически, так и ситуативно, в привязке к конкретным проектам, причем они взаимосвязаны. Каждый успешный инфраструктурный проект становится «кейсом», который убеждает инвесторов, что государству можно доверять и работать с ним «долгую», а чиновники — что бизнес дорос до того уровня, когда может взять ответственность за реализацию масштабных инфраструктурных проектов, которые всегда были прерогативой государства.

Стратегическая задача коммуникаций между тремя этими субъектами — сформировать постоянные рабочие отношения и доверие. Научить стороны цивилизованным отношениям, построенным на открытости и компетентности. Уместно вспомнить латинское выражение «Vis unita fortior», «объединенные силы сильнее».

На тактическом уровне есть необходимость создания универсального «софта» — коммуникационно-управленческой платформы для реализации проектов с группой участников.

— А есть какие-то примеры таких коммуникационных систем?  
— Мы хотим создать универсальную систему проектного сопровождения. Такая онлайн-система позволит всем субъектам выстраивать документооборот, управлять своими документами, версиями документов, обмениваться информацией, осуществлять менеджмент, планировать время. Это закрытая система внутрипроектного менеджмента для проектной группы с большим составом участников из разных регионов или стран. В нее входят представители банков, консультантов и администрации. В этой системе они общаются между собой, ведут совместную работу над документами.

Кроме того, необходим интернет-ресурс, где участники отрасли могли бы найти все, что им нужно, для того чтобы построить проект. Начиная от законов, регулирующих государственно-частное партнерство, региональных и федеральных нормативных актов, до инвестколлажей и примеров финансовых моделей.

Тем самым мы создаем некое сообщество, где будет циркулировать информация, и любое новое найденное проектное решение, проектная схема будет тиражироваться, внедряться сразу в разных регионах.

— Каким образом можно снять коммуникационные барьеры между регионами?  
— Это комплексная проблема, которую можно решить только совместными усилиями всех участников инфраструктурной сферы. Необходимы межрегиональные исследования, посвященные механизмам ГЧП. «Круглые столы» и конференции. Онлайн-системы, о которых уже говорилось. Образовательные программы, причем как очные, так и дистанционные. Необходимы отраслевые издания, в частности посвященные проектно-финансированию и ГЧП.

В отрасли остро не хватает эффективных коммуникационных каналов, мы находимся в ситуации разобщенности основных участников ГЧП-рынка. Притом что само сообщество уже сформировалось и постепенно начинает говорить на одном языке.

— В чем состоит проблема развития практики государственно-частного партнерства и в целом проектного финансирования?  
— В том, что каждый регион стремится сделать это самостоятельно, и только у некоторых это получается, у тех, у кого есть кадры и финансовые ресурсы. К примеру, Санкт-Петербург смог оперативно «подключиться» к

западному проектному опыту. Отсутствует единая концепция развития инфраструктуры на основе механизмов ГЧП в России, а также координация этой деятельности в регионах.

— Насколько востребованы сейчас программы по образованию в сфере ГЧП? Насколько сейчас актуальна проблема дефицита кадров?  
— За последние два года резко вырос интерес к тематике ГЧП и начали появляться первые образовательные программы, например, в МИИТе (программа минтранса), РАГС и ГУ — ВШЭ. В октябре этого года программа повышения квалификации, рассчитанная на региональные администрации, запускается центром на базе Высшей школы государственного администрирования МГУ им. М.В. Ломоносова. Проводится много открытых семинаров в регионах, особенно активен в этом плане Центр ГЧП при Внешэкономбанке. Но конечно, чтобы восполнить дефицит информации и знаний, таких программ нужно как можно больше и на высоком качественном уровне. Если в Москве и Санкт-Петербурге есть квалифицированные кадры, «выращенные» в международных консалтинговых структурах, банках и госструктурах, то в регионах нехватка специалистов является одним из тормозов развития государственно-частного партнерства. Некомпетентность региональных чиновников приводит к тому, что им проще строить объекты инфраструктуры по старинке, за бюджетный счет, чем разбираться в сложных финансовых моделях, предлагаемых частными компаниями. Да и с частным партнером та же проблема в формировании проектных команд. Поэтому единицы из бизнес-структур обладают достаточными компетенциями, чтобы подготовить проект, суметь выстроить диалог с государством и довести его до соглашения и закрытия проекта.

— А можно ли найти на рынке труда «ГЧП-специалистов»?  
— Если вы откроете любую кадровую базу, вы увидите, что очень многие специалисты сейчас позиционируют себя именно так. Это в основном те, у кого есть проектный опыт. Де-факто сложилась новая специальность, требующая особой компетенции и знаний, у которой хорошие перспективы. Расширяется сообщество профессионалов, говорящих на одном языке.

— Возможна ли демократизация этого процесса и при каких условиях?  
— Возможна, если этим займется региональные администрации. У них на сайтах должна быть вывешена библиотека документов для инвесторов. У них должен быть создан конвейер обработки проектов. Когда появляется какой-то бизнесмен и предлагает проект, его немедленно ставят на конвейер, помогают готовить проект на региональном уровне. Сначала — с местными банками. А Внешэкономбанк бюджет задействован на последнем этапе, когда проект уже имеет местных инвесторов.

— Но вы говорите, что чиновникам это не нужно, они не будут этим заниматься...  
— А чиновникам нужно правильно сформулировать условия. Нужно контракт с ними заключать. Должна быть специальная юридическая группа на федеральном уровне, которая проверяла бы выполнение контрактов чиновниками. Вот план, отчет, премия за выполнение или штраф за срыв и увольнение. Причем снимать с должности нужно публично, чтобы вся страна видела.

У нас и в холдингах умеют распустить вожжи так, что и там ничего не делают и воруют. С бизнесом все проще: плохо работаешь, ты — банкрот. Твою компанию получат более эффективный специалист, который по-другому поставит дело. Но чиновник из администрации области не может обанкротиться. Значит, нужно наказывать.

— Вот вы все чиновников ругаете. А может, бизнес недостаточно активен?  
— Бизнес недостаточно активен по одной причине. Он не имеет ориентации, на что он может рассчитывать. Сегодня проекты ГЧП — это какие-то огромные проекты вроде строительства дороги Москва — Санкт-Петербург. И партнерами государства в таких проектах выступают особо приближенные

Взгляд

МИХАИЛ СУБОТИН  
К. Э. Н., СТАРШИЙ НАУЧНЫЙ  
СОТРУДНИК ИМЭМО РАН



## Государство и бизнес делают риски

Не смешивая при этом бюджетные и частные деньги

Российское правительство в свое время обнародовало свои планы вложить до 2020 г. 1 трлн долл. в модернизацию инфраструктуры, характеризующейся высоким уровнем износа. До 80% этой суммы, как ожидается, поступит от частного сектора, при этом значительная часть инвестиций может быть привлечена в рамках проектов государственно-частных партнерств (ГЧП).

Однако потребности в инвестициях в инфраструктуру намного превышают возможности государственного сектора. Это делает частные и иностранные инвестиции в инфраструктуру в определенной степени приемлемыми в политическом отношении, несмотря на желание правительства в целом сохранять контроль над инфраструктурой как одним из стратегических активов и инструментов экономической политики. А возможно, и единственной возможностью сохранить и модернизировать эти стратегические объекты.

Главным препятствием на пути широкого распространения практики ГЧП при реализации важных общественных проектов является то, что российское законодательство не гарантирует возврат частному инвестору вложенных им средств. Несовременной остается законодательная база, а федеральное законодательство о ГЧП не существует. Что касается регионального законодательства о ГЧП, то на примере Санкт-Петербурга видно, как оно противоречит федеральному закону. Соответственно, и государство, и бизнес несут значительные риски.

Согласно теории ГЧП занимают все пространство от приватизации до национализации. Внутри них, как в матрешке, больше двух десятков классифицируемых разновидностей контрактов. Если при приватизации происходит поиск эффективного собственника, а собственность передается ему навсегда, то при концессионных соглашениях подыскивается эффективный управляющий, определяется порядок действий концессионера, размер платежей, их структура, но собственность как была, так и остается в руках у государства.

При этом предотвратить недовольство собственника и управляющей компании друг другом может только договор между ними и полная ясность в том, кто продает коммунальные услуги и кто их приобретает. «Договоренность» — это ключевое понятие. До недавних пор, распространенным способом передачи публичного имущества частному бизнесу были договоры аренды с различным обременением. Самый яркий пример такой «квазиконцессии» — это аэропорт Домодедово, которым группа «Ист Лайн» управляет с 1997 года по договору аренды с условием модернизации.

Как указано в законе о концессионных соглашениях, «концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами», т.е. оно покрывает, по сути, все возможные виды договоров, которые заключаются государством или муниципальным образованием с частным инвестором.

Тем не менее в дополнение к концессионному законодательству в России в последние годы начало формироваться еще и специальное законодательство о ГЧП. И здесь таится опасность, когда модель правового вакуума появляется правовой хаос: законодательство о концессионных соглашениях, об инвестфонде, о платных дорогах и т.п. смешивается в органах государственной власти и в общественном сознании, вызывая устойчивое ощущение, что «одно без другого» не работает.

Высокопоставленные чиновники с легкой руки микроэкономистов создали путаницу в понимании сути ГЧП, которые представляют собой разные формы контрактных отношений инвестора и концедента, неизменно называя концессионные соглашения, инвестфонд и особые экономические зоны (ОЭЗ) формами ГЧП. Государство может предоставлять налоговые льготы (вариант ОЭЗ) или участвовать в финансировании проектов (вариант инвестфонда), однако сами по себе ни ОЭЗ, ни инвестфонд формами ГЧП не являются.

В случае бюджетного соучас-

тия возникает вопрос о месте государства, его органов, его чиновников в соответствующих концессионных соглашениях, возникает опасность излишней вовлеченности государства в процесс на стороне концессионера. Ситуация только усложняется, когда финансирование поступает из разных госструктур (например, инвестфонд, региональный бюджет, муниципальный бюджет) в один и тот же проект.

В случае излишней финансовой вовлеченности государства в инвестиционный процесс всегда трудно избежать пресловутого «конфликта интересов»: сохранить непредвзятость, независимость контроля над использованием государственного имущества, если то же самое государство или муниципальное образование в лице их конкретных представителей являются соинвесторами и оказываются как бы по обе стороны стола. И выступают не стороной, а сторонами соглашения. Кстати, тут уже и до коррупции недалеко.

В ряде случаев достаточно озаботиться созданием привлекательных условий, т.е. таким образом помочь сконструировать тот или иной проект, чтобы концессионер буквально все сделал без помощи бюджета. Так, например, природные богатства — недра, дождевые и леса — передаваться в концессию не могут. Тем самым потенциальные инвесторы лишаются важнейшего стимула.

Потребности в инвестициях в инфраструктуру намного превышают возможности государственного сектора

Казалось бы, в этом есть своя логика, поскольку сырьевой сектор в России от недостатка инвестиций страдает несравнимо меньше, чем инфраструктура. Однако на практике все обстоит «с точностью до наоборот»: для реализации крупных сырьевых проектов нужна развитая и мощная инфраструктура, т.е. она создается как приложение к крупным сырьевым проектам. Нет сырьевых проектов — нет и столь нужных инфраструктурных объектов. Казалось бы, сосредоточили все силы на том, чего нет, а в результате не получили то, что было нужно. Это и называется — некомплексный подход. И неумение играть на стимулах частника.

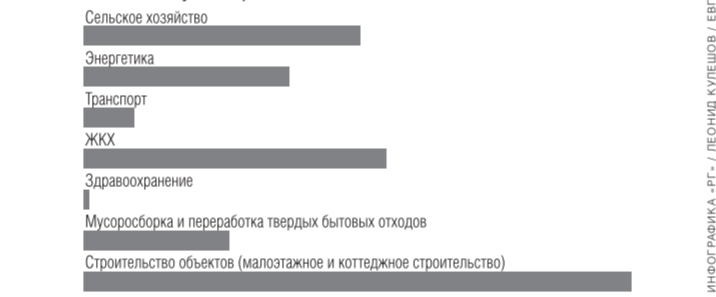
Каких результатов можно было бы достичь, если бы эти нелепые ограничения были удалены из концессионного закона, легко продемонстрировать на примере проекта «Сахалин-2». Строительная стадия этого сложнейшего инновационного проекта завершена, а с выходом на режим эксплуатации «Сахалин-2» становится новым крупным источником поставок энергоносителей, обеспечивая около 5% мирового производства сжиженного природного газа (СПГ).

Для этого в рамках проекта была создана самая современная инфраструктура, которая включает в себя три морские добыточные платформы, 300 километров морских и 1600 километров наземных трубопроводов, объединенный береговой технологический комплекс, терминал отгрузки нефти и завод по производству СПГ. Реализация гигантского сахалинского проекта потребовала от его инвесторов модернизации островной инфраструктуры — автомобильных и железных дорог, мостов, морских портов и аэропортов, объектов здравоохранения. И все эти объекты переходят на баланс государства с момента возврата инвестором понесенных им затрат.

По крайней мере расширенные сферы действия концессионных соглашений на природные ресурсы, гибкий фискальный механизм (специальный налоговый режим), стабильность условий договоров и гарантии ответственности государства не помешали бы в деле привлечения инвестиций в российскую экономику в форме государственно-частных партнерств. И эти инвестиции оказались бы поддержкой для российской экономики не только в качестве антикризисной меры.

## Проекты, находящиеся на стадии реализации: соотношение инвестиций по отраслям

Источники: Центр развития государственно-частного партнерства, Институт Современного Развития



# Малышам здесь не место

Проекты малого и среднего бизнеса пока отрезаны от ГЧП

на самом деле

Наталья Барановская

МЕХАНИЗМ государственно-частного партнерства пока не удается запустить в полную силу. Чиновники в регионах винят в этом бизнес, который, мол, готов участвовать только в самых выгодных проектах, а бизнес — чиновников, которые ставят инвесторам невыгодные условия. Чтобы понять, почему механизм ГЧП тормозит на самом деле, «РБГ» обратилась к третьей, независимой стороне. О проблемах ГЧП нашему корреспонденту рассказал член Комитета по инвестиционной политике Торгово-промышленной палаты РФ Дмитрий Любомудров.

— Дмитрий Владимирович, какие проекты ГЧП реально работают в России?  
— Пока это в основном проекты строительства дорог. Все ведет Внешэкономбанк. Он финансирует проекты стоимостью от 40 миллионов долларов. Другие банки этим не занимаются. Спрашивается, а сколько у нас в стране проектов на 40 миллионов? А что, разве строительство гостиниц где-нибудь в районе не рассматривается как ГЧП, когда государство может подвести коммуникации, а инвестор построить гостиницу? Мы отскаем колоссальный пласт тех проектов малого и среднего бизнеса, которые как раз и кормят страну.

Кроме того, государственные чиновники по какой-то причине под ГЧП понимают только концессию. Причем настолько узко, что инвесторам они оставляют маленький коридорчик. Например, если они говорят о концессии надорогу, то имеют в виду только саму дорогу. А для реальной окупаемости, для реальной заинтересованности разных классов инвесторов нужно развивать проекты комплексные, которые



Дмитрий Любомудров жалеет, что у нас забыли о комплексных проектах.

предусматривали бы использование придорожной территории, строительство складов, хабов, терминалов, придорожных гостиниц, АЗС. Но, к сожалению, у нас забыли о комплексных проектах.

— Что мешает создавать комплексные проекты?  
— Планировать такие проекты некому. Госплана у нас нет, а министерства, которые должны заниматься комплексным планированием территорий, свои функции не выполняют — ни микроэкономисты, ни министроторг. А ведь именно на них возложена выработка этих комплексных инвестиционных предложений, причем предложения должны быть рассчитаны не на одного инвестора, а на группу инвесторов. Один инвестирует в гостиницу, другие — в производство, третьи — в строительство жилья, четвертые — в дороги, пятые — в энергетику. Так надо планировать комплексное развитие территорий. Вместо этого к нам в ТПП приходят совершенно бессмысленные пре-

зентации регионов, которые представляют собой скорее туристические буклеты. Например, приезжает в ТПП губернатор со своими министрами, приезжают с помпой, привозят какой-нибудь ансамбль песни и пляски, демонстрируют красивый фильм про леса-поля. И все. Мол, мы вам рассказали про свой регион, а теперь, дорогие инвесторы, приходите к нам с деньгами. Приходите вставать и говорить: вы, что, коллеги? Ваш инвестиционный паспорт — это совершенно бессмысленная бумажка. Там нет даже данных о рентабельности проектов. Там указаны только сроки освоения средств. Можете себе представить, что на кредитный комитет банка вынесена подобная чушь? И кто-то еще рассчитывает, что инвесторы пойдут при таком подходе к делу. Да им деньги давать просто нельзя, они их потереют. Вместо того чтобы привлечь инвесторов в регион, местные власти их отталкивают.

— Почему так происходит? Что, региональные власти не заинтересованы в частных инвестициях?  
— На самом деле власти не заинтересованы ни в каком сотрудничестве с бизнесом, экспертами, банками. Им это не надо. Чиновникам надо отчитаться, что есть какое-то ГЧП. Им ведь все равно отчитываться — количеством стульев, количеством перегоревших лампочек. Главное — отчитаться. Они даже не представляют, что делается у них на предприятиях. У них даже базы данных нет по предприятиям. Они не знают, какие инвестиционные проекты делаются на предприятиях. Я спросил губернатора одного из регионов во время презентации инвестиционного паспорта этого региона в ТПП: сколько конкретно вам нужно денег, на какой срок и под какую рентабельность? Ясно, что он на этот вопрос не ответил. Он вызвал

на трибуну своего первого зама и министра инвестиций. Представьте, у них есть министр инвестиций, который ничего не знает о своих предприятиях?! И такое качество работы у всех. Мы еще не встретили ни одного инвестиционного паспорта, который был хотя бы отчасти похож на инвестиционную заявку холдинга. Видно, когда-то им из микроэкономистов прислали какой-то примерный план, и вот они тупо его воспроизводят.

— А как должен выглядеть правильный паспорт?  
— Инвестиционный паспорт должен делаться по тем же правилам, по каким составляется инвестиционная заявка холдинга: с расчетами, с балансами, с кредитами, с контрактами, — которая уже должна быть проведена через кредитные комитеты местных банков, через инвестиционный комитет администрации области. Это большая, серьезная, но известная, в общем-то, работа, а не какие-нибудь с Луны спущенные нанотехнологии. Да любой кредитный инспектор в банке умеет это делать. Посадите вы за эту работу местного банк. Загрузите вы местную ТПП, которая тоже сидит там, конференции устраивает, вместо того чтобы заниматься предприятиями. Пригласите консультантов в конце концов, которые вам все сделают. Но чиновникам ничего этого не нужно, у них — другие приоритеты.

— Вот вы все чиновников ругаете. А может, бизнес недостаточно активен?  
— Бизнес недостаточно активен по одной причине. Он не имеет ориентации, на что он может рассчитывать. Сегодня проекты ГЧП — это какие-то огромные проекты вроде строительства дороги Москва — Санкт-Петербург. И партнерами государства в таких проектах выступают особо приближенные