

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

«ПРЕИМУЩЕСТВО ГЧП —
ЭТО ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ
БОЛЬШЕГО КОЛИЧЕСТВА
ОБЪЕКТОВ ИНФРАСТРУКТУРЫ
ПРИ ТЕХ ЖЕ ОГРАНИЧЕННЫХ
БЮДЖЕТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЯХ».
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ВИЦЕ-
ПРЕЗИДЕНТ ГАЗПРОМБАНКА
АЛЕКСЕЙ ЧИЧКАНОВ О ГЧП /4
ПЛАТНЫЕ ДОРОГИ.
КТО ВКЛАДЫВАЕТСЯ
В СТРОИТЕЛЬСТВО
МАГИСТРАЛЕЙ /10
ДЕТСКИЙ САД ПАРТНЕРОВ.
КАК ГЧП ПОМОГАЕТ
ФОРМИРОВАТЬ СОЦИАЛЬНУЮ
ИНФРАСТРУКТУРУ /12

Вторник, 7 октября 2014
Тематическое приложение
к газете «Коммерсантъ» №44
Коммерсантъ

BUSINESS GUIDE

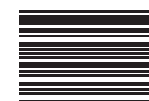


Партнер выпуска

ГАЗПРОМБАНК

Реклама. ГПБ (ОАО). Генеральная лицензия Банка России №354.

4601865-000295



10044

KOMMERSANT.RU

BUSINESS GUIDE ТЕМАТИЧЕСКИЕ ПРИЛОЖЕНИЯ К ГАЗЕТЕ **КОММЕРСАНТЪ**



ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО МАСШТАБА

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО (ГЧП) КАК СХЕМА РЕШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАДАЧ ПО РАЗВИТИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РЯДЕ РАЗВИТЫХ И РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН УЖЕ ПРОДЕМОНСТРИРОВАЛО СВОЮ ЭФФЕКТИВНОСТЬ. В РОССИИ, НЕСМОТРЯ НА РАСТУЩУЮ ПОТРЕБНОСТЬ В ПРИВЛЕЧЕНИИ В ЭТУ СФЕРУ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОЕКТОВ ГЧП НАТАЛКИВАЕТСЯ НА ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ПРЕГРАДЫ.

ОЛЬГА КУЧЕРОВА

ВОПРОС В НАЗВАНИИ Первые попытки создания базы для ГЧП были предприняты еще в 1992 году, когда появился закон «О строительстве и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе». Однако сам термин появился существенно позже — предшествовала этому своего рода идеологическая дискуссия: как правильно называть эту форму взаимодействия: частно-государственное партнерство (позиция Высшей школы экономики) или государственно-частное партнерство (версия Института экономики РАН). В результате остановились на втором варианте.

Руслан Гринберг, директор Института экономики РАН, так пояснил выбор терминологии: «Мне всегда казалось, что частно-государственное партнерство — это когда частник просит государство (дать денег. — „Ъ“) для того, чтобы ограбить казну. А государственно-частное партнерство имеет какой-то смысл, потому что инфраструктурные проекты по определению требуют какого-то долговременного горизонта, а это автоматически требует государственных денег».

Настоящий старт внедрению ГЧП был дан около десяти лет назад с принятием в 2005 году ФЗ №115 «О концессионных соглашениях», который позволил развиваться одной из форм ГЧП, сейчас широко применяемой, в частности, в проектах развития транспортной инфраструктуры. С тех пор в закон вносились изменения и дополнения, последние — совсем недавно, они призваны снять некоторые ограничения.

Разразившийся в 2008–2009 годах кризис подстегнул развитие проектов ГЧП: в сложной экономической обстановке бизнесу особенно интересны надежные вложения в качественные, тщательно проработанные проекты с приемлемым уровнем рисков. Однако процесс оказался гораздо более сложным, чем ожидалось на старте. Причин тому несколько: отсутствие федерального закона о ГЧП, трудности с получением доступа к длинным кредитным ресурсам, отсутствие ориентации на проектную работу и т. п.

В результате, как отмечает Никита Масленников, главный аналитик ИНСОР, сложилась парадоксальная ситуация: «Востребованность ГЧП стремительно возрастает, возможность его применения стремительно разрушается».

ИНИЦИАТИВА НА МЕСТАХ В отсутствие федерального закона в 2006–2012 годах около 70 регионов приняли свои собственные законы, позволяющие им работать в сфере ГЧП: Санкт-Петербург, Томская, Кемеровская, Челябинская, Курганская области, Республика Дагестан, Республика Горный Алтай, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Республика Удмуртия, Ставропольский край и др. В шести из них региональные законы были приняты с учетом положений модельного федерального закона (Кемеровская, Челябинская, Курганская области, Республика Тыва, Республика Удмуртия, Ставропольский край).

Однако говорить о полноценном развитии ГЧП в России как инструмента финансирования социальных инфраструктурных проектов пока преждевременно. Региональные законы нуждаются в поддержке в рамках создания отдельного федерального закона. «В любой момент представитель прокуратуры может перекавалифицировать проект ГЧП в госзакупку, а в худшем случае возбудит уголовное дело, — отмечает Игорь Фролов, заместитель руководителя аппарата комитета по вопросам собственности Госдумы. — Это создает огромное количество рисков и не позволяет называться ГЧП на муниципальном уровне». Однако такая позиция справедлива только для некачественно подготовленных ГЧП, при которых зачастую действительно госзакупки маскировались под ГЧП. Проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» был подготовлен и согласован правительством еще в апреле 2012 года, 26 апреля 2013 года законопроект был внесен на рассмотрение в Государственную думу Российской Федера-



ПРОЕКТЫ, ИСПОЛЗУЮЩИЕ СХЕМУ ГЧП, РЕАЛИЗУЮТСЯ ПЕРЕД ВЕСЕГО ПРИ СОЗДАНИИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ГДЕ НАИБОЛЕЕ ЧЕТКО ПРОПИСАНА ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА РАБОТЫ ПАРТНЕРОВ

ции и принят в первом чтении. В настоящее время Минэкономики России совместно с комитетом Государственной думы по вопросам собственности осуществляют доработку законопроекта для его рассмотрения во втором чтении в Государственной думе Российской Федерации. Рассмотрение намечено на октябрь, но в Минэкономики не уверены, что удастся до этого момента устранить все имеющиеся разногласия с администрацией президента. Основная цель, которая ставилась перед законопроектом, по словам Игоря Фролова, — «не порушить те практики, которые стали создаваться, и те ростки ГЧП, которые пошли у нас в регионах». Вторая задача — дать максимальные полномочия по правовому регулированию, составлению проектов субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям. И третья — исключить возможность их перекалфикации. «При этом мы всегда очень четко придерживались линии и пытаемся это сейчас доказать, что проект определяется соглашением сторон и невозможно все регулировать одним законом», — подчеркивает господин Фролов.

Важнейшим положением законопроекта является возможность возникновения права частной собственности на объект соглашения о ГЧП после его ввода в эксплуатацию. Данное условие является ключевым для предоставления финансирующими организациями кредитных средств для реализации проекта.

В подготовленном законопроекте также прописан блочный принцип формирования форм ГЧП. «Мы не переписываем все существующие модели и формы, мы даем блоки, из которых их можно создать, и полностью развязываем руки партнеру. Очень важные вещи в законе прописаны — это, например, что на стороне партнеров может быть множественность лиц», — рассказывает Игорь Фролов. Именно это отчасти и является камнем преткновения, так как администрация президента требует перечислить в законопроекте все формы ГЧП и запретить проекты ГЧП на муниципальном уровне, потому что они якобы еще не готовы к этому. «Вопрос сейчас такой: либо мы отказываемся от тех принципов, которые закладывались при первоначальной разработке законопроекта, и тогда он действительно будет не нужен, иначе мы навредим этим проектом, либо мы все-таки убеждаем,

что в таком виде он будет нормальный, он будет работать и он не будет никому мешать», — поясняет Игорь Фролов. По плану работы Государственной думы обсуждение законопроекта намечено на октябрь. Между тем некоторые эксперты идут еще дальше и считают, что не стоит ограничиваться только принятием федерального закона, а развивать и другие инструменты. Никита Масленников подчеркивает, что неслучайно вместе с идеологией закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» возникла идея выпуска инфраструктурных облигаций, но рынка инфраструктурных облигаций пока так и не возникло, подчеркивает эксперт: «Когда вообще нет целого класса рыночного, такого института, как секьюритизация активов, потому что ни один инвестор не примет инфраструктурную облигацию к себе в портфель, если у вас нет закона о секьюритизации, не заработает в стране ГЧП».

ПАРТНЕРСКОЕ РАЗНООБРАЗИЕ В проект закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» заложено девять форм государственно-частного партнерства. Две существующие уже давно формы — концессионный и специальный режим для автодорог — позволили ГЧП развиваться опережающими темпами как раз в области транспортного строительства. «Там, где есть спрос бизнеса, и там, где инвестиции быстро возвращаются частному инвестору, проблема в получении частных инвестиций в общем-то не существует и решается достаточно легко. И сегодня действительно инвестиции приходят в различные морские порты, строительство, перегрузочные узлы, складские комплексы», — делится Екатерина Решетова, ведущий научный сотрудник Института экономики транспорта Высшей школы экономики, подчеркивая, что гарантированные нормы минимальной доходности на инвестиционные вложения (от 12,5%) — «комфортный возврат на безрисковые вложения частного инвестора».

Однако даже при таких благоприятных условиях ожидания по поводу прихода инвесторов в развитие дорожной сети не оправдываются: сеть платных дорог расширяется, но частных инвестиций в развитие этой дорожной сети вкладывается слишком мало. Одна из причин, по мнению эксперта, в том, что «кредитная ставка большинства банков порядка 10–12% годовых является для таких крупных проектов, по сути, запретительной». Екатерина Решетова предлагает ограничить ставки по кредитам государственных банков на уровне 5,5% годовых. «Это примерно тот уровень, который действи-

тельно будет способствовать привлечению частных инвесторов для вложения собственных инвестиций», — уверена она.

Еще одной областью применения ГЧП на сегодняшний день является строительство школ и детских садов, что связано с необходимостью реализации майских указов президента. «Для выполнения указанных задач регионам нужен гибкий инструмент привлечения финансирования, в первую очередь речь идет о нахождении права собственности на объект у инвестора и его залог финансирующей организации», — отмечает Мария Ярмальчук, начальник отдела развития ГЧП департамента инвестиционной политики и развития ГЧП Минэкономики РФ.

Эксперты также отмечают необходимость совершенствования и внесения изменений в нормативные базы смежного законодательства, в первую очередь бюджетного, так как в проектах ГЧП задействованы долгосрочные бюджетные обязательства — контракты, которые заключаются по схемам ГЧП, обычно предполагают 20-летний и более срок реализации, а бюджет планируется на три года. Находящийся сейчас на согласовании законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» позволит синхронизировать с действующим налоговым, бюджетным, земельным, градостроительным, контрактным и отраслевым законодательством федеральную и региональную практику реализации проектов ГЧП.

Кроме того, 21 июля принят подготовленный Минэкономики России федеральный закон №265-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон „О концессионных соглашениях“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», расширяющий сферы применения концессионного механизма создания более благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в реализацию проектов в рамках концессионного законодательства. «В настоящее время министерством ведется постоянная системная работа по созданию прозрачных и понятных правил реализации проектов ГЧП, результатом чего должны стать расширение практики и повышение эффективности реализации проектов, а также рост качества предоставляемых услуг», — отмечает госпожа Ярмальчук. — Так, в частности, недавние внесенные изменения в закон о концессиях подразумевают: распространение механизма платы концедента концессионеру в отношении всего перечня объектов концессионного соглашения (КС), возможность заключения КС по инициативе частного инвестора, возможность проведения совместного конкурса в отношении объектов, расположенных на территории нескольких публично-правовых образований, преимущественное право выкупа концессионером объекта КС после окончания срока его действия, предусмотрены особенности приватизации объектов концессионного соглашения. В текст закона включен также ряд поправок, касающихся сферы ЖКХ. С принятием данных поправок Минэкономики России не ожидает лавинообразного роста количества заключенных КС, но в тех сферах, где ограничения чувствовались особенно болезненно, должен произойти рост числа реализуемых проектов. Особенно важным в этой связи мы считаем введение частной инициативы». ■

В ПРОЕКТ ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ЗАЛОЖЕНО ДЕВЯТЬ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

«ГЧП — ОЧЕНЬ МОЛОДОЙ РЫНОК»

КАКИЕ ПРОЕКТЫ МОГУТ ФИНАНСИРОВАТЬСЯ ПО СХЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, ЧЕМ ОНИ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНЫ ДЛЯ ИНВЕСТОРА И КАК РЕГУЛИРУЮТСЯ ИХ ОТНОШЕНИЯ С ГОСУДАРСТВОМ. НА ЭТИ ВОПРОСЫ КОРРЕСПОНДЕНТУ ВГ СТАНИСЛАВУ КУВАЛДИНУ ОТВЕТИЛ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТ ГАЗПРОМБАНКА АЛЕКСЕЙ ЧИЧКАНОВ.

BUSINESS GUIDE: Алексей Борисович, государственно-частное партнерство (ГЧП) в России, насколько мы можем видеть из недолгого опыта применения подобных механизмов в России, обычно действует при реализации крупных инфраструктурных проектов, таких, например, как Северо-западный скоростной диаметр. Также его применяют при строительстве социальных объектов: Газпромбанк реализует сейчас подобный проект со строительством детских садов в Томской области. Эти же объекты теоретически могут быть построены и на основе традиционного бюджетного финансирования. Когда государство проявляет интерес к привлечению частного инвестиционного капитала? И когда инвестиционные структуры находят в этом для себя интерес?

АЛЕКСЕЙ ЧИЧКАНОВ: На самом деле, частный капитал могут привлечь далеко не только крупные проекты. С помощью ГЧП финансируются инфраструктурные проекты практически любого объема, в том числе достаточно небольшие. Ключевой критерий не объем инвестиций, а экономическая оправданность и инвестиционная привлекательность проекта для обеих — публичной и частной — сторон. При этом мы говорим не только о транспорте, но практически о любой инфраструктуре: спортивной, социальной, жилищно-коммунальной. Часто речь идет о сумме от 1,5 млрд до 5 млрд руб. Такие проекты имеют все шансы получить внебюджетное финансирование. Если же говорить о том, когда следует применять ГЧП, а когда использовать механизмы госзаказа, то это тот вопрос, на который для себя должен четко ответить прежде всего сам заказчик, то есть публичная сторона в лице органов государственной власти, субъектов РФ, муниципалитетов. Тем не менее и мы со своей стороны тоже проводили анализ этого аспекта и определили преимущества механизмов ГЧП. Очевидное преимущество ГЧП — это возможность создания большего количества объектов инфраструктуры при тех же ограниченных бюджетных возможностях. Бюджетные расходы обусловлены доходами и заимствованиями только текущего периода, и в этом смысле возможности расходования бюджетных средств действительно ограничены, учитывая, что затраты в период возведения инфраструктурных объектов могут быть довольно существенными. ГЧП же, в свою очередь, позволяет привлечь достаточное количество денежных ресурсов на объекты, которые требуется построить «здесь и сейчас». Еще одно важное преимущество ГЧП — это распределение рисков, связанных с реализацией проекта, между публичной стороной и частной на всех этапах реализации проекта, ключевыми из которых являются финансовые риски. Степень разделения финансовых рисков между сторонами может варьироваться от случаев, когда вся финансовая нагрузка по возврату инвестиций лежит на публичной стороне (контракты жизненного цикла — КЖЦ, когда частный партнер привлекает финансирование, строит объект и осуществляет его техническую эксплуатацию, в то время как функциональная эксплуатация остается за государством), до случаев, когда проекты основаны исключительно на выручке от эксплуатации созданного объекта (строительство платных участков автомобильных дорог, аэропортов, частных детских са-

У ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА ЕСТЬ ПРЯМАЯ МОТИВАЦИЯ ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ СДЕЛАТЬ ТЕКУЩУЮ ЭКСПЛУАТАЦИЮ ОБЪЕКТА, СОЗДАННОГО ПО СХЕМЕ ГЧП, МАКСИМАЛЬНО ЭФФЕКТИВНОЙ



ГРАФИК: СОВЕТНИК

дов, центров гемодиализа и т. д., когда частный партнер осуществляет эксплуатацию объекта, а прибыли от нее достаточно для покрытия инвестиций). Важно отметить, что даже в случае КЖЦ, когда государство полностью несет финансовые риски после строительства объекта и передачи его государству для функциональной эксплуатации, преимущества механизмов ГЧП заключаются в том, что риски привлечения финансирования, риски строительства и технической эксплуатации переносятся на частного партнера. Такие ГЧП-проекты находят свое применение в создании муниципальных детских садов, школ, объектов здравоохранения, бесплатных автомобильных дорог. При госзаказе же вообще не происходит никакого перераспределения рисков: публичная сторона полностью отвечает за реализацию проекта по возведению инфраструктуры, что часто приводит к завышению сметной стоимости объектов, низкому качеству строительства и неоправданно высоким затратам на содержание, срыву сроков и, самое главное, откату от проектов ввиду нехватки денег в адресной инвестиционной программе. Ну и в довершение ко всему важен вопрос мотивации: у частного партнера она всегда выше, поскольку, в отличие от чиновника, которому важнее соблюдение должностных инструкций, частный партнер либо теряет собственные деньги, либо зарабатывает прибыль. Естественно, частный партнер в своих действиях руководствуется максимальным повышением эффективности строительства, позволяющим надеяться на будущую отдачу. Для чиновника же важнее правильно выполнить собственную функцию, поэтому «к пуговицам претензий нет», а созданная инфраструктура или не так эффективна, или ее вообще нет, зато никто ничего не нарушил. ГЧП, кстати, также чаще дает возможность привлекать новые технологии строительства, энергоэффективные решения и т. д. Все это не так важно чиновникам, но существенно при расчете эффективности строительства для частных инвесторов, которые, как я уже сказал, занимаются вопросами текущей эксплуатации построенных объектов. Государство на этапе контракта просто определяет, сколько денег будет ему перечислять, по аналогии с тем, сколько тратит на другие подобные объекты, например, около 8 млн в год на построенную школу. И у частного партнера есть прямая мотивация для того, чтобы сделать текущую эксплуатацию максимально эффективной. Например, он лучше утеплит здание, установит тепловой пункт, датчики выключения света, воды и т. д. Он думает об этом заранее. Чиновник же может об этом думать только в рамках госпрограммы по внедрению определенного процента энергоэффективных лампо-

чек к какому-нибудь году. Но программу внедряют далеко не те, кто строит школы. Все это живет отдельно.

BG: В этом смысле для инвесторов, участвующих в программах ГЧП, видимо, должны быть прежде всего интересные регионы, которые нуждаются в серьезном улучшении инфраструктуры и имеют хорошие перспективы для возврата привлеченных вложений, несмотря на отсутствие сейчас необходимых денежных средств. Какие регионы в этом смысле кажутся вам идеальными?

А. Ч.: Действительно, это взаимосвязанные вещи. Если регион хронически недофинансируется и не собирает достаточно денег для обновления инфраструктуры, то спрос на применение ГЧП у него будет большой, но и последующий возврат привлеченных средств также будет представлять для него большую проблему. Тем не менее я бы выделил регионы, которые грамотно управляют своими бюджетами, то есть регионы с сильной финансовой командой, которая принимает свою бюджетную политику на длительную перспективу, в том числе с точки зрения возможности выполнения обязательств перед частными партнерами. Мы составляем для себя рейтинги регионов, смотрим, насколько надежен их бэкграунд в части расплаты по долгам, какие у них есть потенциальные возможности по росту налоговых поступлений. Эти регионы, как правило, не попадают в зону риска. Для них проще обосновать выделение денег как в банке, так и привлечь небанковское финансирование, если есть такая необходимость. В то же время для регионов с высоким уровнем долговой нагрузки, как правило, требуется применение специальных решений. В качестве примера можно взять Московскую область. Здесь до прихода на губернаторскую должность Сергея Шойгу размер долга по отношению к годовым доходам (без учета безвозмездных поступлений) превышал 40%. Это очень много. И если бы мы руководствовались только стандартными процедурами, то, скорее всего, отказались бы от какого-либо сотрудничества с регионом. Тем не менее с приходом новой команды началась расчистка завалов и очень скрупулезная работа по долгам, область активизировалась в судах, начала возвращать активы, открыто формулировать, как им представляется процесс возвращения долгов. Поэтому мы приняли отдельное решение по Подмоскovie, пришли к выводу, что потенциал для ГЧП здесь высокий: мы видим, как региональные власти будут решать проблему долгов, и одобряем их политику. Сейчас у нас прекрасные отношения с Московской областью: мы поддерживаем их политику привлечения инвестиций в инфраструктуру, желание готовить качественные ГЧП-проекты. Но это отдельное решение на основе индивидуального анализа рисков. Возможно, мы будем принимать похожие решения и по другим регионам с аналогичной ситуацией. Мы просто должны видеть и одобрять план действий региональных властей.

BG: Можно ли в принципе говорить о какой-то стандартной процедуре ГЧП. Или это каждый раз конкретное решение с учетом конкретной ситуации, набор отдельных случаев?

А. Ч.: Скажем так, есть некоторые устоявшиеся форматы. Например, формат, при котором источник выручки — рыночные механизмы. В некоторых условиях, как я уже говорил, деньги возвращаются только из средств региона, поскольку услуга, предоставляемая на построенном объекте, бесплатна. Есть также смешанные форматы. Но говорить о каком-то общем стандарте для ГЧП, разумеется, невозможно.

BG: То есть можно в лучшем случае говорить лишь о какой-то устоявшейся практике?

А. Ч.: ГЧП — очень молодой рынок. Первый имеющий отношение к ГЧП федеральный закон «О концессионных соглашениях» был принят только в 2005 году, а первые проекты на основе этого закона начали претворяться в жизнь в конце 2000-х. На региональном же уровне практика реализации проектов с использованием механизмов ГЧП на-

чала формироваться не больше чем пять лет назад. Например, такой проект, как платный обход Одинцово на трассе М1, зародился еще в середине 2000-х годов, победитель конкурса был определен к 2008 году, строительство началось в 2010 году, а ввод трассы в эксплуатацию состоялся лишь в конце прошлого года. Поэтому, конечно, рано говорить о какой-то устоявшейся практике. Пожалуй, только у ГК «Автодор» есть более или менее стандартные подходы к своим проектам. Тем не менее мы надеемся, что уровень стандартизации проектов будет повышаться. Например, сейчас Минэкономики работает над изданием стандартов ГЧП, которые будут выглядеть в виде институциональной схемы для регионов: с чего нужно начинать, какие институты создавать, как сопровождать проекты. В планируемых к изданию стандартах ГЧП, конечно, на данном этапе нет методологии, определяющей, в каком случае прибегать к ГЧП, а когда предпочитать госзаказ. Пока речь идет только о создании институциональной среды. Но это уже хоть какое-то приближение к стандартизации.

BG: Вам кажется, что повышение регуляции вопросов ГЧП будет полезно?

А. Ч.: Мы, безусловно, в этом заинтересованы, так как иначе банк несет дополнительные временные и денежные расходы на разработку всех процедур, разъяснение потенциальным партнерам всех условий, которые должны быть выполнены, чтобы мы смогли профинансировать проекты. Собственно, ведь и понятие «государственно-частное партнерство» в России довольно рыхлое, поскольку отсутствует соответствующий федеральный закон. Таким образом, на наш взгляд, соответствующий стандарт должен быть разработан и доведен до регионов.

BG: Видите ли вы необходимость в создании федерального закона о ГЧП?

А. Ч.: Да, видим. Для решения той же проблемы стандартизации. Необходимо на федеральном уровне дать определение ГЧП, дать регионам прямо прописанные полномочия использования ГЧП в тех форматах, которые предусмотрены в законе, а дальше уже подзаконными актами определять порядки проведения конкурсов по ГЧП и другие организационные вопросы. Сами мы эту работу сделать не можем. Для регионов это тоже составляет большую проблему, так как, решив прибегнуть к механизмам ГЧП, они могут встретить и встречают реальное сопротивление со стороны различных контролирующих органов, которые, анализируя предложения регионов, первое, что говорят: «Вы делаете то, что не предусмотрено законом. Такого нельзя делать, потому что это нигде не написано!» Аргумент «не написано не значит нельзя» или ссылки на проекты других регионов — это уже предмет дискуссии с этими органами, равно как воли и умения вести такие дискуссии. Поэтому закон, безусловно, устранил многие недоразумения.

BG: Первая форма ГЧП, которая оказалась прописана в российских законах, — это концессия. В каком-то смысле это наиболее известная форма партнерства. Ее можно применять и при относительной слабости государственного аппарата. Не свидетельствует ли появление новых форм ГЧП о том, что наш аппарат оказывается способным к решению более сложных задач?



А. Ч.: Я не соглашусь с тем, что концессия — это простая форма ГЧП. Скорее она наиболее разработанная, хотя де-факто довольно сложная и длительная по процедурам запуска. Как показывает практика, ранее данная форма была применима прежде всего для реализации очень крупных инфраструктурных проектов. Набор обязательных элементов концессии, начиная от процедурных и кончая структурными, был довольно сложен. Поэтому для относительно простых проектов (когда распределение рисков очевидно) концессия оказывалась слишком дорогим и сложным инструментом. Тем не менее в последнее время в концессиях наметились изменения к лучшему. В частности, очень важные положительные изменения в федеральный закон «О концессионных соглашениях» были одобрены летом: расширен перечень объектов, которые можно передавать в концессию, совмещена процедура решения вопросов предоставления земельных участков непосредственно с заключением концессионных соглашений, но главное — можно предусматривать плату концедента (де-факто субсидирование из бюджета) по намного более широкому кругу объектов, а не только по автодорогам, как это было в прошлом. Поэтому если ранее концессия была востребована в случае сложных и капиталоемких проектов, чаще всего на федеральном уровне (строительство магистралей, мостов, больших больниц и так далее), то теперь есть надежда, что концессии могут быть востребованы и для небольших проектов. Тем не менее даже с учетом этих положительных изменений, которые вступят в силу с 1 февраля 2015 года, по-прежнему есть ряд моментов, почему данный закон не в полной мере отвечает потребностям региональных ГЧП-проектов. В первую очередь данный закон не позволяет отделить техническую эксплуатацию созданного объекта инфраструктуры от функциональной (например, оказание медицинских услуг населению). А такие проекты являются одними из самых востребованных на региональном и муниципальном уровнях: строительство школ, детских садов, больниц... Если надо построить школу или детский сад, по которым с пользователей плата не взимается, или проект имеет специфику с обременениями земельных участков или уже имеющейся инфраструктурой, то можно использовать другие формы ГЧП, которые для этого более удобны, например развивать и совершенствовать региональное законодательство о ГЧП.

Отсутствие возможности зарегистрировать созданный объект в собственности частного партнера, заложить его финансирующей организации, ограничения по механизмам гарантий прав кредиторов, замене партнера при дефолте проекта — вот еще набор недостатков концессии как формы ГЧП.

Что же касается повышения способностей государственного аппарата решать сложные задачи, то здесь я вижу обратный механизм. Эта способность повышается именно там, где региональные власти берутся за реализацию проекта на основе ГЧП и начинают его делать. Сделав один проект, они погружаются в эту проблематику, понимают преимущество такого механизма, понимают практическую пользу для региона. Тогда они начинают идти дальше, делают более сложные проекты, пробуют проекты с привлечением денег не только из бюджетных, но и из рыночных источников. Далее они пробуют еще более сложные механизмы, например рефинансирование, выпуск региональных долговых облигаций для досрочной выплаты долга и так далее. Таким образом, каждый раз, когда регион что-то сделал в рамках ГЧП, он начинает задумываться о более сложных задачах. В принципе я не знаю ни одного региона, где, реализовав проект в рамках ГЧП, отказывались бы от дальнейшего использования такой схемы.

ВГ: Какие регионы вы бы назвали самыми активными в применении ГЧП?

А. Ч.: По количеству ГЧП, разумеется, следует назвать Санкт-Петербург. Никто не будет спорить, что по количеству реализованных проектов и их сложности этот регион долго опережал другие. В том числе и потому, что давно начал этим заниматься. Однако в последнее время в Санкт-Петербурге новые проекты не анонсируются, в то время как в ряде других регионов, наоборот, качество и количество ГЧП-проектов стабильно растет.

ВГ: Как все же регионы обычно начинают применять ГЧП? На каком-то небольшом пробном проекте? Или этот выбор делается при реализации какой-то крупной стратегической цели, к которой потом могут присоединяться проекты меньшего масштаба?

А. Ч.: Думаю, что единого принципа здесь нет. Есть регионы, начинающие с небольших проектов. Например, так действует Томск, где по схеме ГЧП строится 15 детских садов на общую сумму 2,1 млрд руб. То есть проект небольшой, но в то же время важный, и на нем удобно будет протестировать, как механизм ГЧП работает в регионе. Но где-то сразу запускаются сложные и дорогие проекты. В частности, по этому пути пошел в свое время Санкт-Петербург.

Первый проект ГЧП в городе — Западный скоростной диаметр. До сих пор это самый дорогой региональный проект ГЧП. Первоначально он не удался. Конкурс по проекту не состоялся. Однако потом, когда разобрались в причинах, переформатировали организационную форму, разделили проект на две части (финансируемые государством южные и северные участки трассы и реализуемый на основе ГЧП центральный участок с эксплуатацией всех участков силами частного партнера), тогда он нашел инвестора и стал успешным. Новый аэропорт Пулково тоже громадный проект.

В Москве недавно стали реализовывать на основе концессии строительство крупной больницы (городская больница №63). Сейчас проходит конкурс на строительство и эксплуатацию северного дублера Кутузовского проспекта. То есть здесь также начали с очень крупных проектов. В прошлом году в Москве при этом пытались объявить конкурс на небольшую концессию по постройке детских садов. Однако он не состоялся из-за плохой экономики проекта. Подходы могут быть разными. Главное, чтобы регион понимал, что если он берется за крупные проекты, то лучше привлечь опытных консультантов, которые делали такие проекты в другом месте и обладают международным опытом. На региональном уровне должно быть понимание, что очень многое зависит от удачно реализованного первого ГЧП-проекта (не важно, большого и сложного или недорогого и простого). Если первый проект ГЧП окажется неудачным, то у инвесторов сложится настороженное отношение и предвзятость к такому региону, даже если после этого последующие проекты ГЧП в регионе будут прорабатываться на очень высоком уровне.

ВГ: Какие схемы ГЧП используются в России чаще всего, если говорить о вашем опыте работы?

А. Ч.: Следует заметить, что ГЧП делятся на контрактные и неконтрактные. Контрактными называются те проекты, по которым заключен договор между партнерами и распределены обязанности. Но есть и так называемые неконтрактные. В них регион просто предлагает построить инвестору какой-то объект, обещая, что построит к нему подъездные пути или проведет подводной канал к какому-нибудь порту, чего, кстати говоря, пообещав, может и не сделать. И тогда инвестор на свой страх и риск все строит с нуля, ожидая, что власти выполнят свои обещания. Это тоже почему-то кто-то считает формой ГЧП, хотя, на мой взгляд, партнерством это считать нельзя. На эти цели тоже можно предоставлять финансовые ресурсы — многие банки это делают, выделяя либо региональным властям или их дочерним компаниям, либо инвесторам под их баланс, например, кредит на строительство индустриального парка, и при этом называют это форматом ГЧП, несмотря на то что такой формат вообще не предусматривает никакого разделения рисков и финансовых обязательств сторон друг перед другом, что несовместимо с понятием ГЧП.

ВГ: Вы подчеркиваете, что это делают другие банки, подразумевая, что сами воздерживаетесь от подобной практики?

А. Ч.: Как универсальный банк, мы, разумеется, даем кредиты и регионам, и инвесторам. Просто мы не считаем это вариантом ГЧП. Это отдельный, относительно стандартный банковский продукт.

ВГ: И все же вернемся к вопросу о типах применяемых ГЧП и причинах выбора...

А. Ч.: Выбор зависит от многих факторов. Прежде всего от того, из каких источников предполагается возвращать вло-

жения. Из бюджетных, рыночных или смешанных. Например, почти все платные дороги основаны на смешанной форме разделения финансовых рисков. Как банк в рамках ГЧП мы можем выступать и в роли кредитора, и в роли инвестора проекта, входя в акционерный капитал частного партнера (полностью или в партнерстве с другим инвестором). Кроме того, создав в прошлом году в своей структуре центр ГЧП, мы выступаем как экспертный орган. Мы системно развиваем ГЧП как перспективный механизм финансирования инфраструктуры. Центр ГЧП — это, с одной стороны, внутреннее экспертное подразделение банка, с другой стороны, это подразделение банка, которое выступает как внешний экспертный орган, который помогает регионам структурировать идеи и проекты, сближать их с теми стандартами, при которых становится возможным предоставление банковского финансирования. Когда мы говорим о случаях, при которых через механизмы ГЧП создается бесплатная общественная инфраструктура, то фактически речь идет о том, что банк предоставляет финансирование публичной стороне в рассрочку, но беря на себя (в лице частного партнера) риск на строительной фазе. Например, при строительстве бесплатных автомобильных дорог регион платит за создание этих дорог в рассрочку. При строительстве платных автомобильных дорог ситуация несколько иная. Теоретически могут существовать проекты, при которых сборов платы за проезд будет достаточно, чтобы обеспечить возврат инвестиций за всю дорогу. Тем не менее здесь надо учитывать, что покупательная способность населения за пределами Москвы, Санкт-Петербурга и ограниченного числа других крупных городов мала. Например, затраты на строительство платной автомобильной дороги в Московском регионе и где-нибудь в Сибири, практически не различаются. А вот количество людей, готовых платить 5–6 руб./км, а иногда и 10 руб./км за проезд в таких регионах несопоставимо. Безусловно, дорожное строительство является одними из наиболее капиталоемких среди всех ГЧП-проектов. Поэтому обеспечить возврат инвестиций исключительно тарифом за проезд возможно лишь в единичных случаях. Однако даже если для «банкуемости» проекта необходимо, чтобы государство взяло на себя часть затрат на строительство объекта или приняло на себя часть риска трафика, то и тогда такие проекты, безусловно, выгодны регионам, так как другая часть инвестиций будет возвращаться за счет платы за проезд, которая будет рассчитана с учетом объективной платежной способности жителей региона. В результате имеем новую инфраструктуру за меньшие деньги из бюджета. Как видите, при правильном структурировании проекта можно реализовывать даже самые сложные и капиталоемкие проекты. А улучшение качества инфраструктуры будет способствовать появлению центров экономического роста в регионе, увеличению занятости, что в конечном итоге увеличивает налогооблагаемую базу. Это также один из главных факторов обоснования экономической целесообразности того или иного проекта. Кстати, жизнь не стоит на месте: в последнее время появляются проекты (хотя их немного), когда возврат инвестиций в проект полностью окупается за счет поступлений от населения, например установка фотофиксаторов для регистрации нарушений ПДД, проекты в мусоропереботке (в тех регионах, где тариф на переработку мусора достаточно высок).

ВГ: Проявляли ли интерес к работе в России на основе ГЧП какие-то международные структуры, во всяком случае, до осложнения геополитической ситуации?

А. Ч.: Разумеется. Вообще, международные банковские структуры демонстрировали желание работать по схемам ГЧП гораздо раньше, чем российские. В частности, ЕБРР и IFC как главные институты развития, давно специализирующиеся на финансировании инфраструктурных проектов, поднимали эту тему с момента начала работы в России. Они стучались во все федеральные и региональные двери, стараясь убедить в полезности запуска инструментов ГЧП. Стоит заметить, что Санкт-Петербург пользовался при запуске своих проектов услугами Всемирного банка в качестве консультанта. Сейчас, разумеется, их настрой охладился. От них поступают сигналы, что те проекты, в которых они участвуют, будут финансироваться и дальше, однако новые проекты не будут рассматриваться до изменения текущей геополитической обстановки вокруг России.

ВГ: Газпромбанк в настоящее время подпал под действие санкций и потерял прежние возможности для привлечения кредитов на внешнем рынке. Как это может отразиться на перспективах участия в ГЧП?

А. Ч.: Прежде всего надо иметь в виду, что проекты ГЧП обладают большой инерцией. Их подготовка занимает не менее года. Есть некоторые исключения вроде проекта в Томской области по строительству детских садов. Его удалось подготовить за полгода. Но в основном это год или полтора. Действительно, в данный момент внешнее финансирование для крупнейших российских банков временно сильно ограничено, однако что случится через полгода или год, мы не знаем. Безусловно, сложившаяся ситуация влияет на фондирование банка, равно как и на весь рынок, поскольку под действие санкций подпали все российские крупнейшие кредитные учреждения (Газпромбанк, Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк, ВЭБ). Если для нас становится более дорогим привлечение денег, то передача этих денег для бизнеса тоже станет дороже. Могут сказать, что пока говорить об отражении введенных санкций на судьбе ГЧП сложно. Пока к худшему не изменилось ничего. Хотя дальше перспектива не самая оптимистичная. Тем не менее в любом случае у проектов ГЧП перспективы лучше, чем у других проектов, которые полностью зависят от рыночного риска и не имеют поддержки государства. В условиях нынешней волатильности для банка становятся важны любые формы государственных гарантий. Пусть даже гарантии будут не финансовые, а просто обеспечивающие возврат средств, например принятие на себя обязательств не строить бесплатную магистраль ближе определенного расстояния от платной или бесплатного переезда через железную дорогу. Для государства это не увеличивает траты, а для бизнеса означает существенное снижение рисков. Такие гарантии можно получить лишь в рамках ГЧП. Кроме того, даже при возможном удорожании всех кредитных продуктов в нынешних условиях для регионов существует возможность удешевления стоимости проектов ГЧП после завершения инвестиционной стадии проектов, которая является наиболее рискованной, так как связана со строительством. На этапе возврата вложенных средств образовавшийся долг можно рефинансировать на более выгодных условиях. Центробанк и российские институты развития (ВЭБ, АИЖК и др.) предоставляют такие возможности после окончания инвестиционной фазы проектов. И это также одно из преимуществ ГЧП.

ВГ: Таким образом, можно предположить, что в условиях экономического спада и сокращения бюджетных поступлений интерес государства и частных инвесторов к механизму ГЧП будет возрастать?

А. Ч.: Да. Именно так мы видим ситуацию для себя. В первых, государство осознает, что вложения в инфраструктуру должны ускоряться. По экспертным оценкам, для опережающего обновления инфраструктуры эти вложения должны составлять не менее 4% от ежегодного объема ВВП, то есть примерно 60 трлн руб. до 2030 года в сегодняшних ценах. При этом по всем ФЦП по развитию инфраструктуры до половины объема средств должна быть обеспечена за счет частных вложений. И мы видим, что власти разного уровня скорее склонны к увеличению этой доли (то есть привлекать инвестиции в инфраструктуру). А единственный надежный механизм это обеспечить — применение ГЧП. Интерес власти виден также и на законодательном уровне: об этом можно судить по недавно принятым поправкам к федеральному закону «О концессионных соглашениях», которые, как я уже отмечал, серьезно облегчили его применение, а также по продолжающейся работе по согласованию и принятию федерального закона «Об основах ГЧП». Региональные стандарты ГЧП, методология оценки проектов, все эти инициативы Минэкономики также ускорят и облегчат появление новых ГЧП-проектов. Кроме того, с весны по распоряжению главы правительства РФ эффективность руководителей регионов стали оценивать по глубине внедрения механизмов ГЧП в рамках привлечения частных инвестиций. Поэтому полагаю, что рынок ГЧП будет расти. ■

МЫ СИСТЕМНО РАЗВИВАЕМ ГЧП КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ГЧП СЕГОДНЯ ЭТО МЕХАНИЗМ СОЗДАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ для РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ВМЕСТО ГОСЗАКАЗА ВСЕ ЧАЩЕ ИСПОЛЬЗУЮТСЯ РАЗЛИЧНЫЕ СХЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП). О ПРЕИМУЩЕСТВАХ ГЧП И НАИБОЛЕЕ ИНТЕРЕСНЫХ ПРОЕКТАХ ПО СОЗДАНИЮ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ (ОСИ), РЕАЛИЗОВАННЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ДАННОГО МЕХАНИЗМА, РАССКАЗЫВАЕТСЯ ИВАН ПОТЕХИН, СТАРШИЙ ПРОЕКТНЫЙ АНАЛИТИК ДИРЕКЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ ДЕПАРТАМЕНТА ПРОЕКТНОГО И СТРУКТУРНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ГАЗПРОМБАНКА.

BUSINESS GUIDE: Как давно банк участвует в социальных проектах на основе ГЧП?

ИВАН ПОТЕХИН: Газпромбанк более пяти лет принимает активное участие в реализации инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП. В качестве наиболее знакового можно выделить проект по строительству и последующей эксплуатации центрального участка трассы Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге. Если же говорить о проектах по созданию объектов социальной инфраструктуры на основе ГЧП, то первый подобный проект был профинансирован банком в 2013 году. Проект реализуется на основе регионального закона Томской области о ГЧП и предполагает строительство 15 зданий, предназначенных для размещения дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) на территории девяти муниципальных образований Томской области. Первый детский сад сдан в эксплуатацию в конце августа. Строительство всех 15 объектов должно быть завершено в конце 2015 года.

ВГ: Какие из уже осуществленных банком проектов наиболее значимы в социальном плане?

И. П.: Трудно выделить какие-то более значимые или менее важные проекты. В настоящее время проблема нехватки мест в детских садах наблюдается по всей России, и без ввода в эксплуатацию новых ДОУ исправить сложившуюся ситуацию невозможно. Для решения указанной проблемы указом президента России №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» поставлена задача обеспечить к 2016 году 100-процентную доступность дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет. Учитывая существующие нагрузки на региональные бюджеты, наиболее эффективным с точки зрения получения социального эффекта способом устранения очередей в ДОУ является строительство детских садов на основе ГЧП. В рамках ГЧП строительство детских садов осуществляется за счет средств частного партнера с обязательством последующего выкупа объектов публичным партнером. В результате платежи из бюджета по выкупу ДОУ растягиваются на несколько лет и начинают выплачиваться после окончания строительства и ввода объектов в эксплуатацию.

ВГ: В какой роли Газпромбанк участвует в ГЧП-проектах?

И. П.: Департамент проектного и структурного финансирования в первую очередь занимается организацией финансирования. В большинстве реализуемых проектов банк также оказывает услуги финансового консультирования, которое может включать подготовку проектов от стадии проработки «идеи» до стадии проведения конкурса, разработку оптимальной стратегии финансирования, построение финансовой модели проекта. Наравне с предостав-



ГРИГОРИЙ СОВЕНКО

лением заемных ресурсов банк может участвовать в акционерном капитале проектных компаний.

ВГ: Какая правовая схема реализации проектов по созданию ОСИ является для Газпромбанка предпочтительной?

И. П.: ГЧП-проекты можно реализовывать либо на основании 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», либо на основании регионального закона о ГЧП. При этом с точки зрения структурирования сделки и оптимального распределения рисков в проектах по созданию ОСИ использование регионального закона о ГЧП имеет для банка ряд преимуществ. Одним из наиболее важных из них является возможность оформить в залог создаваемые объекты, что позволяет снизить риски проекта и потенциально — стоимость финансирования. Еще одним плюсом регионального закона о ГЧП является его гибкость, которая позволяет структурировать сделку в соответствии с особенностями каждого конкретного проекта. Так, в проекте по строительству 15 ДОУ в Томской области со стороны публичного партнера соглашение о ГЧП было подписано всеми девятью муниципальными образованияами, на территории которых строятся объекты, а также субъектом РФ, который несет обязательства по выкупу объектов при расторжении соглашения о ГЧП до момента вступления в силу договоров купли-продажи. По действующему закону о «О концессионных соглашениях» данная конструкция невозможна, так как CONCESSIONARY AGREEMENT может быть заключен только между муниципальным образованием и субъектом РФ.

дентом по концессионному соглашению может выступать только тот муниципалитет, который предоставляет частному партнеру в аренду земельный участок для строительства объекта.

ВГ: По каким критериям выбираются социальные проекты ГЧП, в которых Газпромбанк принимает участие?

И. П.: Учитывая, что в большинстве проектов по созданию ОСИ частный партнер осуществляет только техническую эксплуатацию объектов, то есть не оказывает непосредственно образовательную или медицинскую услуги, единственным источником дохода для проектной компании являются выкупные платежи от региона. Таким образом, Газпромбанк в первую очередь рассматривает регионы с устойчивым бюджетом, которые готовы взять на себя долгосрочные обязательства по выкупу объектов. Более того, проекты ГЧП достаточно сложные и длительные, и их успешная реализация в значительной степени зависит от непосредственной заинтересованности и политической воли руководства субъекта. Учитывая, что строительные риски, а также обязательства по дальнейшей технической эксплуатации объектов лежат на частном партнере, для банка обязательным требованием является наличие опытного, успешного, понятного региону инвестора (зачастую строительный подрядчик), который способен на месте оперативно решать возникающие вопросы.

ВГ: К подрядчику должны, наверное, быть еще какие-то требования?

И. П.: Конечно. Когда подрядчик строит что-то по госконтракту, он своими деньгами не рискует. А в проектах ГЧП обязательное требование банка, чтобы подрядчик отвечал и своими деньгами — вложил, как минимум, 20% собственных средств, остальные 70–80% предоставляет банк в качестве кредита. Мы не являемся строительной компанией и не готовы нести в полной мере строительные риски. В случае если подрядчик не выполнит свои обязательства, он потеряет вложенные деньги. Это своего рода гарантия и способ замотивировать партнера, чтобы он все хорошо построил.

ВГ: Кредит предоставляется непосредственно строительной организации?

И. П.: Нет, для участия в конкурсе на реализацию проекта создается специальная проектная компания (SPV). Банк не готов брать на себя риски по каким-то другим проектам застройщика. В обязанности проектной компании, участвующей в конкурсе, входит привлечение средств, строительство и последующая техническая эксплуатация объекта на протяжении всего срока проекта.

ВГ: Кому принадлежит подобная SPV?

И. П.: При строительстве ОСИ (школ, детских садов) она, как правило, на 100% принадлежит застройщику. Образовательные услуги оказывает уже сам регион. Позиция ре-

гиона по данным проектам такова: «Нам важно, чтобы объект был построен, а уж как детей учить, мы сами знаем». При реализации дорожных проектов в капитал SPV могут также входить и банк, и эксплуатирующая компания.

ВГ: Чем подобные ГЧП-схемы интересны сторонам: региону, банку, застройщику?

И. П.: Регион получает необходимый ему готовый объект. При этом до момента его сдачи в эксплуатацию и заключения договора купли-продажи регион не платит ни рубля и лишь затем постепенно — в течение пяти-семи лет — выплачивает необходимую сумму. В этом случае нет необходимости сразу вынимать из бюджета сумму в несколько миллиардов рублей, и к тому же строительные риски для региона в такой схеме намного меньше, чем при строительстве на основе госзакупки.

Банк при этом тоже в выигрыше: он предоставляет финансирование проектной компании, беря, по сути, на себя риск региона, а не строителя. Если подрядчик не выполняет обязательств и соглашение о ГЧП расторгается, публичный партнер выплачивает банку выданные средства с учетом процентов.

Застройщик же зарабатывает непосредственно на стройке, а также получает доходность на вложенные средства на протяжении всего срока проекта в виде дивидендов. Дополнительно участие в проекте позволяет упрочить связи с региональными властями и создать положительный имидж социально ответственного бизнеса. В Томске, например, это в каком-то смысле был политический вопрос: застройщик ОАО ТДСК — серьезный игрок, который сделал шаг навстречу области, чтобы помочь с реализацией важного социального проекта.

В итоге все оказываются в выигрыше.

ВГ: Сколько еще подобных социальных проектов реализовано?

И. П.: В этом году Газпромбанк профинансировал проект по строительству и эксплуатации двух школ и четырех детских садов в рамках обеспечения жилого района «Славян-ка» в г. Санкт-Петербурге объектами социальной инфраструктуры.

ВГ: Есть ли что-то в ближайших планах?

И. П.: Уже разыгран конкурс на строительство шести детских садов на 1,4 тыс. мест в Ямало-Ненецком автономном округе. В настоящее время мы находимся в стадии обсуждения финансовых условий с победителем конкурса.

ВГ: А на каких условиях обычно Газпромбанк осуществляет финансирование подобных проектов?

И. П.: Условия обсуждаются в каждом отдельном случае, они зависят от предоставляемого обеспечения, финансовой стабильности региона и конкретной структуры сделки.

Интервью взяла **ОЛЬГА КУЧЕРОВА**



ПОДДЕРЖКА В РЕГИОНАХ

ПРИНЯТИЕ ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» БУДЕТ СПОСОБСТВОВАТЬ ПРИВЛЕЧЕНИЮ ВНЕБЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ НА ЦЕЛИ МОДЕРНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ ОБЪЕКТОВ ИНФРАСТРУКТУРЫ, В ТОМ ЧИСЛЕ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ. ПО ИТОГАМ РАССМОТРЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА ВСЕ 85 РЕГИОНОВ ВЫРАЗИЛИ МНЕНИЕ О НЕОБХОДИМОСТИ ЕГО СКОРЕЙШЕГО ПРИНЯТИЯ. ВГ ПОГОВОРИЛ С НЕКОТОРЫМИ РУКОВОДИТЕЛЯМИ РЕГИОНОВ, ЗАДАВ ИМ ВОПРОС «КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ ОТ ПРОЕКТОВ, РЕАЛИЗОВАННЫХ ПО СХЕМЕ ГЧП?»

Никита Белых, губернатор Кировской области:
— Государственно-частное партнерство — это привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков и обязательств. В полном виде подобные контракты у нас в области еще не были реализованы. В течение неопределенного периода область выкупала объекты, которые были уже построены, но не было управления. Совместными усилиями мы эти объекты пытаемся довести до ума. По расчетам — ощущения радужные, а вот как это будет на практике, сказать пока не могу.

Владимир Груздев, губернатор тульской области:
— Привлечение частных инвестиций посредством механизмов ГЧП — это один из самых непростых, но одновременно самых эффективных способов создания, развития и функционирования инфраструктурных объектов. Область имеет положительный опыт в реализации инвестпроектов на условиях ГЧП, в частности с привлечением бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ и областного бюджета. К ним относятся проекты по развитию промышленных комплексов городов Алексин (инвестиции 6,78 млрд руб.) и Новомосковск (инвестиции 45,6 млрд руб.), строительство объездной автодороги в промышленную зону г. Советска в рамках проекта компании SCA (инвестиции 6,5 млрд руб.) и ряд других. Как результат — увеличение мощности действующих производств, строительство новых современных предприятий, ввод новых объектов транспортной инфраструктуры, создание рабочих мест, увеличение налоговых поступлений в областной и местный бюджеты.

Евгений Куйвашев, губернатор свердловской области:
— Государственно-частное партнерство из вспомогательного механизма становится одним из основных инструментов развития экономики и социальной сферы. Приведу пару примеров того, какой синергетический эффект имеет сотрудничество государства и бизнеса. Так, строительство госпиталя восстановительных инновационных технологий в Нижнем Тагиле — проект, не имеющий аналогов в России. Здесь будут делать сложнейшие операции, заменяя поврежденные кости титановыми имплантатами. Другой пример — Технический университет УГМК. Некоторые виды приобретенного для вуза лабораторного оборудования не имеют аналогов в России. На нем ученые-металлурги будут заниматься исследованиями, а студенты — постигать премудрости будущей профессии. Это совершенно новый уровень образования. Один из проектов в здравоохранении, другой — в образовании, это означает не только экономический, но и огромный социальный эффект, который мы получаем, взаимодействуя с бизнесом.

Василий Голубев, губернатор ростовской области:
— Областной закон о государственно-частном партнерстве работает у нас недавно — с 2010 года. Тем не менее очевидно, что такое партнерство взаимно эффективно для участников. Созданные в Ростовской области условия позволили приступить к реализации крупных проектов ГЧП в сфере ЖКХ «Вода Ростова» и «Чистый Дон», цель которых развитие систем водоснабжения и водоотведения с учетом жилищного и промышленного строительства в Ростове-на-Дону и пригородах, а также обеспечение экологической безопасности реки Дон, Азовского и Черного морей. Объем инвестиций по проектам — почти 40 млрд руб. На условиях ГЧП уже реализованы несколько проектов: реконструирована набережная Дона в Ростове-на-Дону, построены водноспортивные оздоровительные комплексы в Ростове и поселке Каменоломни Октябрьского района, созданы центры амбулаторного гемодиализа в Таганроге, Волгодонске, Шахтах, реконструированы и построены дороги для аквапарка в Ростове-на-Дону. Создание новых социальных объектов по схеме ГЧП значительно улучшает качество жизни людей, положительно влияет на инвестиционную привлекательность региона. Использование созданных объектов профильным бизнесом позволяет повысить качество предоставляемых услуг населению. При реализации проектов ГЧП внедряются новые технологии,

привлекаются высококвалифицированные кадры. Сегодня на условиях ГЧП по всей области планируется построить более 30 водноспортивных оздоровительных комплексов. Реализация этого проекта позволит сформировать дополнительные налоговые поступления в объеме 3,5 млрд руб. и создать более 2,5 тыс. рабочих мест.

Валерий Шанцев, губернатор нижегородской области:
— Государственно-частное партнерство наиболее эффективно при реализации инфраструктурных проектов, которые дают не прямой, а опосредованный экономический эффект. И чем крупнее концессия, тем сильнее ее результаты влияют на экономику. До сих пор в Нижегородской области на принципах ГЧП реализовывались сравнительно небольшие проекты стоимостью до 1 млрд руб. Были построены три физкультурно-оздоровительных комплекса — в Краснобаковском, Лукояновском и Павловском районах, на стадии заключения концессионных контрактов находятся проекты еще трех оздоровительных комплексов и двух ледовых дворцов спорта, мусороперерабатывающий завод, сеть центров гемодиализа в Нижнем Новгороде и таких городах области, как Лысково, Бор, Заволжье, Дзержинск. В Выксе частный инвестор построил автовокзал и получил в свое распоряжение часть его площадей. Всего за несколько лет работы с небольшими проектами мы приобрели необходимый опыт, который теперь позволяет выйти на качественно новый уровень со стократным увеличением масштабов проектного финансирования. Так, совместно с Внешэкономбанком мы сегодня формируем концессию на строительство моста через Волгу, которое оценивается в 100 млрд руб. — цифра сравнима с годовым бюджетом региона! Серьезный интерес к нашему мосту проявляют сразу несколько мировых компаний, среди которых, например, Samsung Group. Экономический эффект от строительства моста и северного автодорожного обхода Нижнего Новгорода, который тоже будет вводиться по схеме ГЧП, почувствует не только наша область, но и все Приволжье, так как в результате мы получим бесперебойное автосообщение по транспортному коридору «Север—юг».

Вячеслав Гайзер, глава республики коми:
— В нашей республике законодательная база в сфере ГЧП сформирована еще в 2010 году. Однако фактически к реализации ее положений мы приступили только в прошлом году, когда был сформирован перспективный перечень проектов ГЧП. По двум из указанных проектов (в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения) с прошлого года уже ведутся строительные работы, и в ближайшее время эти объекты будут введены в эксплуатацию. По третьему проекту, предусматривающему строительство и реконструкцию отдельных участков автодороги регионального значения, в текущем году будет объявлен концессионный конкурс. В этом году мы планируем значительно расширить перечень приоритетных проектов ГЧП. С учетом такого расширения в перечень войдут все 23 проекта, в том числе 10 — в сфере социальных услуг, 7 — в образовании, 2 — в здравоохранении, 2 — в сфере физкультуры и спорта, один — в сфере культуры и один — в сфере дорожного строительства. Совокупная стоимость проектов ГЧП составляет более 20 млрд руб. и включает как инвестиционные затраты, так и эксплуатационные расходы в период действия соглашения с частным партнером. Для сравнения: ежегодно в рамках Адресной инвестиционной программы Республики Коми за счет средств республиканского бюджета предусматривается 4–5 млрд руб. на осуществление инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности. Планируя реализацию проектов по схеме ГЧП, мы, естественно, тщательно взвешиваем все «за» и «против». Такой анализ показал, что при реализации проектов по схеме ГЧП происходит удорожание проектов в среднем на 20%. Вместе с тем в рамках существующих бюджетных ограничений использование механизмов ГЧП позволяет нам существенно ускорить ввод в эксплуатацию социально значимых объектов. Кроме того, ГЧП позволяет часть рисков перераспределить в пользу частного партнера. Все это будет способствовать более качественному строительству (реконструкции) объектов и созданию отвечающих современным требованиям условий для оказания услуг населению.

Владимир Городецкий, глава новосибирской области:
— Наша задача в таких проектах — это активизация инвестиционных процессов и решение общественных задач с помощью привлечения средств частных инвесторов. Поэтому для нас экономический эффект — это привлеченные инвестиции и экономия бюджетных средств. Но говорить только об экономике неправильно. Главный критерий все-таки это решение проблемы, ради которой проект был запущен, и эффект здесь более многомерный, не всегда просчитываемый. Это и стимул для роста экономики в будущем, и социальный эффект. Сложно говорить об экономическом эффекте и в отношении проектов по развитию производственной и деловой инфраструктуры. Задача нашего участия в них — дать толчок, помочь на начальном, самом сложном этапе, снизить риски для частных инвесторов. В Новосибирской области были реализованы такие проекты, как промышленно-логистический парк, технопарк в Академгородке, биотехнопарк в Кольцово. Из новых проектов — инновационный медико-технологический центр, ориентированный на создание инструментальных средств диагностики и лечения, новых материалов и технологий в медицине. При финансировании проекта из областного и федерального бюджетов в размере 260 млн руб. удалось привлечь 1 млрд руб. средств инвесторов. Объем продукции, создаваемой резидентами центра, к 2016 году составит 8 млрд руб. Эффект от таких проектов может растянуться на десятилетия.

Николай Меркушкин, губернатор самарской области:
— В условиях ограниченности бюджетных средств перед нами стоит задача максимально использовать потенциал бизнеса для реализации социальных задач. Сегодня в регионе реализуется шесть проектов с использованием механизма ГЧП по развитию инфраструктуры здравоохранения. В частности, это создание современных диагностических центров, строительство и оснащение крупного кардиохирургического центра и центров гемодиализа. Будет создано 1,3 тыс. новых рабочих мест. Суммарные капитальные затраты частных инвесторов по этим проектам составят около 7,3 млрд руб. Благодаря этому наш регион имеет сегодня все возможности для того, чтобы стать крупнейшим медицинским центром страны. На стадии структурирования находится еще порядка 50 проектов с использованием механизма ГЧП. Это проекты в сфере здравоохранения, социального обеспечения, спорта и туризма. Без привлечения средств инвесторов мы не скоро смогли бы приступить к решению задач такого масштаба. Основным преимуществом заключения различного рода соглашений между государством и бизнесом для реализации крупных инвестиционных проектов, на наш взгляд, является экономия бюджетных средств, так как большинство проектов финансируется частными инвесторами. Кроме того, это экономия бюджетных затрат на эксплуатацию, поскольку затраты по содержанию объектов на период окупаемости проекта производятся за счет инвестора. Плюс социальный эффект, так как все проекты направлены на удовлетворение острых потребностей населения области в качественном медобслуживании. Еще одним преимуществом ГЧП является привлечение управленческого и интеллектуального капитала частного сектора, что открывает новые возможности для инновационных решений при оказании услуг, сокращаются сроки строительства, повышается контроль качества работ и целевого использования выделенных средств.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНО ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ, КОТОРЫЕ ДАЮТ НЕ ПРЯМОЙ, А ОПОСРЕДОВАННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ

САМЫЕ ПАРТНЕРСКИЕ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО НЕ РОССИЙСКОЕ ИЗОБРЕТЕНИЕ. ПО ЭТОЙ ИЛИ СХОЖИМ СХЕМАМ ВО МНОГИХ СТРАНАХ СОЗДАЮТСЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ И ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ ОБЪЕКТЫ. И, ПОЖАЛУЙ, ВО ВСЕХ СТРАНАХ ЧАСТНЫЕ КОМПАНИИ, ВСТУПАЯ В ПАРТНЕРСТВО С ГОСУДАРСТВОМ, РАССЧИТЫВАЮТ НЕ СТОЛЬКО НА ПОЛУЧЕНИЕ ВЫГОДЫ ОТ ДАННОГО ПРОЕКТА, СКОЛЬКО НА ВОЗМОЖНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ВОЗНИКАЮЩИЙ В РАМКАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.

171

2010–2014

Ванкуверский проект землеустройства (Vancouver City Central Transmission). Строительство теплоэлектростанции и трубопровода в Ванкувере для отопления жилых зданий.
British Columbia Transmission Corporation

1700

2004–2009

Проект Canada Line. Строительство скоростной железной дороги протяженностью 20 км, связывающей центр Ванкувера, Ричмонд и международный аэропорт.
Компания Translink, консорциум InTransitBC

493

Сооружение кольцевой дороги South East Edmonton Ring Road. Строительство 11 км четырех- и шестиполосной автодороги, 24 мостов, 5 транспортных развязок, 3 путепроводов, 3 эстакад.
Access Roads Edmonton Ltd (AREL)

7500

2004–2014

Проект строительства «доступного жилья» в Нью-Йорке (New Housing Marketplace Plan). Строительство 165 тыс. новых квартир для жителей города с низким уровнем дохода, снос старых зданий и модернизация жилищной инфраструктуры.
Компании New York City Housing Authority, The New York City Economic Development Corporation

26 000

с 2008

Проект Минобороны FSTA («Стратегический самолет-заправщик будущего»). Поставка 14 новых самолетов-заправщиков FSTA (Airbus A330–200). Программа развития топливозаправочного сервиса страны, создание сопутствующей инфраструктуры.
Консорциум AirTanker Ltd (EADS, Rolls-Royce и др.)

7200

2000–2008

Проект реконструкции кольцевой дороги вокруг Лондона «Шоссе М25». Расширение 107 км дороги, обслуживание участка в 400 км.
Компании Amey, CircuLON, Connect Plus, FLOW, Macquarie Motorway Group

1500

Строительство высокоскоростной магистрали HSL Zuid. В рамках проекта выстроено 125 км железнодорожного полотна.
Консорциум Infraspeed, состоящий из компаний Fluor, Siemens, HSB Infrastructure и др.

480

Проект строительства клинического центра «Сюд Франсильен» площадью 110 тыс. кв. м.
Строительная корпорация Eiffage

430

Строительство четырех больниц в Тоскане с общим числом мест 1,7 тыс.
Консорциум компаний Astaldi SpA и Techint SpA

КОЛИЧЕСТВО КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ, ЗАКЛЮЧЕННЫХ В РФ НА 2014 ГОД (ПО ОКРУГАМ)



ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РФ (ВСЕГО ПРОЕКТОВ В 2014 ГОДУ)

Реализованные 52 Реализуемые 196

230

Строительство части шоссе между западной частью страны и Тронделагом. Протяженность выстроенного участка дороги — 26,9 км, из которых порядка 10 км — тоннели.
Консорциум компаний Handelsbanken, Nordea и LB Kiel, Skanska ID-led SPC, Orkdalsvegen AS

6500

(212,7 млрд руб.)*
Западный скоростной диаметр.
ООО «Магистраль Северной Столицы»
ВТБ Капитал, Газпромбанк, Astaldi, Mega Yapi, IC

310

(10 млрд руб.)*
ТБО Левашово.
Строительство мусороперерабатывающего завода в Левашово (Санкт-Петербург) мощностью 350 тыс. т ТБО в год.
ООО «Левашово. Мусоропереработка. Проект» (Helektor S.A., Aktor

1837

(60 млрд руб.)*
Строительство скоростной автомобильной дороги Москва—Санкт-Петербург на участке 15–58-й км.
Французская группа Vinci

1800

(€ 1300 млн)
Проект развития и реконструкции аэропорта «Пулково».
ООО «Воздушные Ворота Северной Столицы» (участники: ВТБ Капитал, Fraport AG, Copelouzous Group)

83

(2,7 млрд руб.)*

Строительство и эксплуатация четырех детских садов и двух школ в районе «Славянка» г. Санкт-Петербург.
ОАО «Газпром»

9900

(300 млрд руб.)*
Строительство Центральной Кольцевой Автомобильной Дороги (ЦКАД) общей протяженностью 530 км. Проект разделен на 5 пусковых комплексов.
Стройгазконсалтинг (первый пусковой комплекс)

64

(2,1 млрд руб.)*

Детские сады. Томск. Строительство, оснащение и эксплуатация 15 дошкольных образовательных учреждений в Томской области
Годы: 2013 – 2020
Соцсфера ТДСК

1000

(32,4 млрд руб.)*
Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск протяженностью 18,5 км
ОАО «Главная дорога (УК «Лидер»)

31,5

Памирский энергетический проект «Памирэнерго». Строительство ГЭС, восстановление ЛЭП.
В качестве частного инвестора — Государственный секретариат Швейцарии по экономике

1300

Проект строительства части платного трансизраильского шоссе протяженностью 90 км («Шоссе №6»)
Компании Derech Eretz Group, Raytheon и Transdyn

355

Строительство дороги Mumbai—Pune Highway протяженностью 94 км между городами Мумбаи и Пуна.
Компания Ideal Road Builders

209,0

Строительство и реконструкция больницы Mater Hospital в Новом Южном Уэльсе.
Проектная компания Novascare

621,4

Проект Cross City Tunnel. Строительство тоннеля протяженностью 2,1 км в Сиднее.
Компания Cross City Motorway Consortium

2700

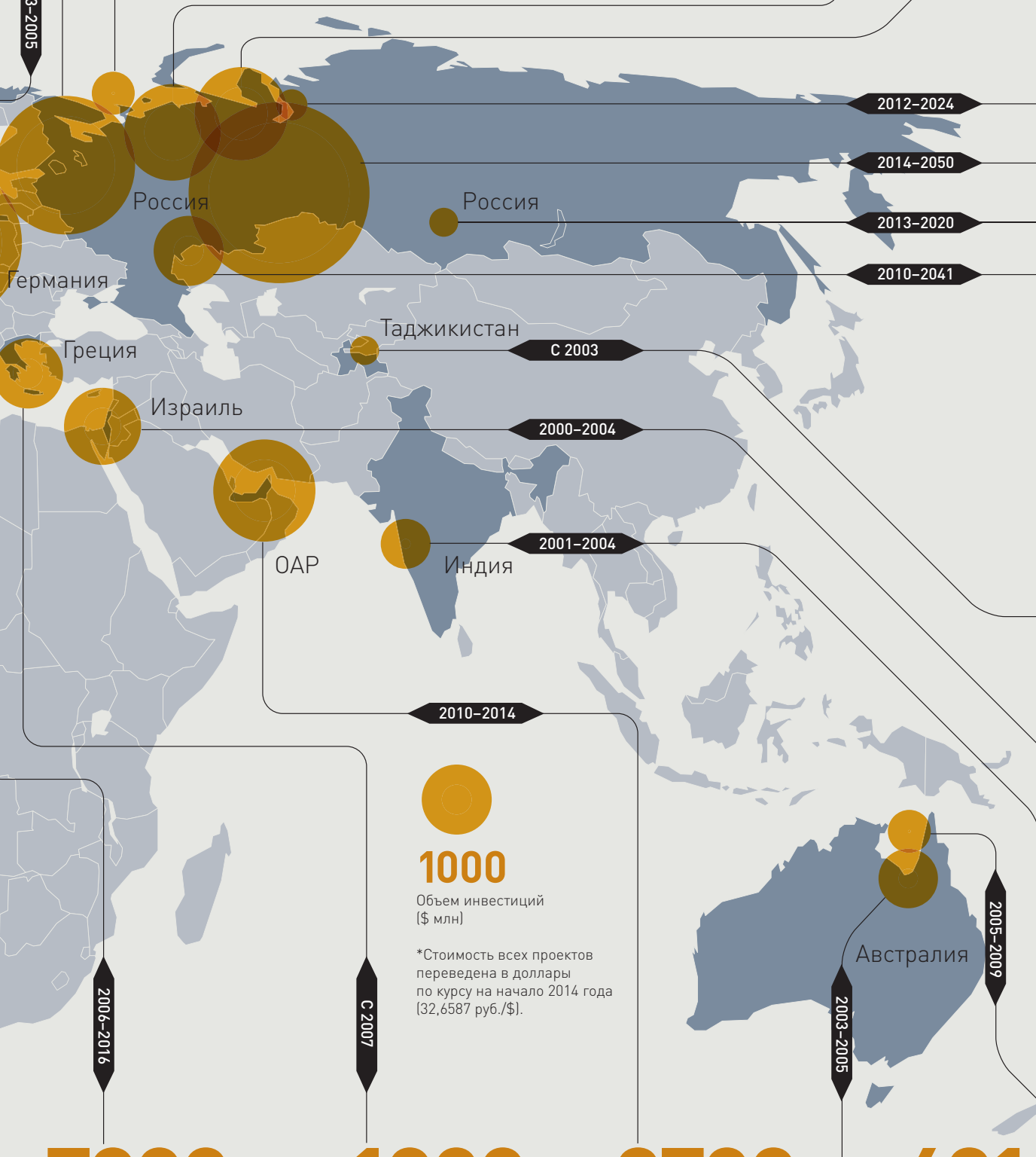
Проект строительства шоссе Mafrqa—Ghweifat протяженностью 325 км.
China Communications Construction, консорциум Irtibaat, Mafrqa Motorway Group

1000

Строительство платной дороги протяженностью 230 км, соединяющей Афины и Салоники.
Компания Hochtief PPP Solutions во главе с консорциумом Aegean Motorway S.A.

7800

Проект «Геркулес». Обеспечение немецких вооруженных сил современными компьютерными системами, программным обеспечением и средствами связи.
Siemens Business Service GmbH, IBM Deutschland GmbH



1000

Объем инвестиций (\$ млн)

*Стоимость всех проектов переведена в доллары по курсу на начало 2014 года (32,6587 руб./\$).

ДОРОЖНЫЕ СПОРЫ

для реализации самых дорогих инфраструктурных проектов — строительства дорог — необходима синергия сразу трех сторон: государства, инвесторов и кредитных организаций. Объединить усилия позволяют механизмы государственно-частного партнерства. В условиях, когда внешнее финансирование ограничено санкциями, государство стремится еще активнее развивать сотрудничество с частными партнерами.

МАРИЯ КАРНАУХ

ВСЕ В ПЛЮСЕ Ухудшение экономических отношений с Западом стало дополнительным импульсом к развитию государственно-частного партнерства (ГЧП) в России. Как пояснили в Минэкономике, введенные санкции ограничили доступ госбанков к заемному финансированию, что вынудило их еще активнее привлекать частные инвестиции для реализации инфраструктурных проектов. Объединить интересы государства и частного сектора позволяют механизмы ГЧП. «Это именно та сфера, где цели государства и бизнеса сходятся и совместные усилия по принципу разделения ответственности и рисков позволяют найти баланс интересов и могут дать значительный синергетический эффект», — отмечает помощник главы Минэкономки Александра Улюкаева Елена Лашкина.

Система ГЧП выгодна всем ее участникам — прежде всего благодаря разделению рисков. Кроме того, публичную сторону ГЧП избавляет от необходимости искать средства на реализацию проектов: эта обязанность переходит к частному сектору. Что касается самого объекта инвестиций, то он создается по новым технологиям и с применением инноваций, в результате качество жизни конечных потребителей выходит на новый уровень. «В рамках проектов частный сектор привносит в сферу производства и общественных услуг современный организационный опыт, знания, новые управленческие технологии», — напоминает Елена Лашкина. — Пользуясь свободой принятия административно-хозяйственных решений, частный партнер оптимизирует бизнес-процессы, организационную структуру, повышает эффективность принятия решений — использует новаторские подходы к осуществлению государственных инфраструктурных проектов на основе ГЧП».

Частный партнер ГЧП рассчитывает на прибыль, например от эксплуатации платных трасс, что сокращает сроки окупаемости объекта. «Одно из преимуществ механизма ГЧП для государства — оптимизация издержек, поскольку частный партнер заинтересован в «соблюдении сметы» проекта, так как график платежей согласуется до начала строительства, что служит защитой от перерасхода средств», — подчеркивает Елена Лашкина. — Также, как правило, удается заметно сократить сроки ввода объектов в эксплуатацию. Ведь и в данном случае частный партнер прикладывает максимум усилий, чтобы завершить проект как можно скорее, стремясь снизить свои издержки и начать получать оплату».

Наконец, финансовой организации, выдающей средства на реализацию объекта, ГЧП дает возможность увеличить кредитный портфель за счет качественно проработанных проектов с госучастием, то есть с госгарантиями.

КАРТА ДОРОГ По данным Минэкономки, примерно 23% проектов ГЧП реализуется в транспортной инфраструктуре. «При этом в сравнении с другими направлениями суммарная стоимость проектов в транспортной сфере составляет 80% от общей стоимости всех проек-

СИСТЕМА ГЧП ВЫГОДНА ВСЕМ ЕЕ УЧАСТНИКАМ ПРЕЖДЕ ВСЕГО БЛАГОДАря РАЗДЕЛЕНИЮ РИСКОВ

тов. Общий объем привлеченных инвестиций составляет 750 млрд руб.», — отметили в министерстве.

Что касается актуальных проектов дорожной инфраструктуры, то их разработкой занимается государственная компания «Автодор»: программа с 2011 по 2019 год предусматривает возведение и реконструкцию около 2 тыс. км автомобильных дорог. Запланированный объем инвестиций — 1,4 трлн руб., из них 26% — привлеченные частные инвестиции, в том числе банковские кредитные ресурсы.

Реализовывать программу помогает Газпромбанк. «Газпромбанк является одним из наших ключевых партнеров», — подчеркнули в ГК «Автодор».

Также Газпромбанк выступал в роли финансового консультанта ОАО «Столичный тракт» — претендента на строительство и эксплуатацию трассы М11 Москва—Санкт-Петербург на участке 543–684-й км. Общий бюджет проекта составляет 83,1 млрд руб., объем государственного участия — 75%. Частному партнеру предстоит построить трассу общей протяженностью 137,5 км от четырех до шести полос с тремя транспортными развязками. Срок реализации проекта — 2018 год. ОАО «Столичный тракт» по итогам конкурса заняло второе место, однако финансовое закрытие проекта еще не проведено.

Газпромбанк также помогал Республике Татарстан выбрать наиболее обоснованную с коммерческой точки зрения схему реализации проекта платной дороги Шали—Бавлы. Трассу предполагается построить в рамках международного транспортного коридора Европа—Западный Китай. Протяженность дороги — 280 км, ширина — четыре полосы. Бюджет проекта составил 132 млрд руб., срок строительства — 4 года, эксплуатации — 26 лет.

Во многих проектах с участием Газпромбанка речь идет не только о роли банка как кредитора и инвестора, но и о консультациях: инвестиционные эксперты Газпромбан-

ка работают в составе советов ГЧП, созданных при Государственной думе, Министерстве экономического развития, Министерстве финансов, Министерстве транспорта и Министерстве регионального развития.

ПРОЕКТЫ ГАЗПРОМБАНКА Среди собственных проектов Газпромбанка в рамках ГЧП — строительство трассы М1 «Беларусь»: платной автомобильной дороги в обход города Одинцово с выходом на трассу М1 Москва—Минск протяженностью 18,5 км. Общий объем финансирования составил 32 млрд руб., из них частичное финансирование капитальных затрат со стороны частных партнеров — 11 млрд руб. Трасса уже сдана и находится в эксплуатации.

Газпромбанк участвовал в консорциуме инвесторов вместе с УК «Лидер», FCC Construction S.A., Alpine и BauGMBH, Brisa, «Стройгазконсалтинг». «Банк выступил в роли акционера, финансового консультанта и организатора первого в России выпуска проектных облигаций в рамках ГЧП-проекта», — подчеркнули в Газпромбанке.

Еще один проект в рамках ГЧП при участии Газпромбанка — строительство трассы «Западный скоростной диаметр» стоимостью 120 млрд руб. Срок сдачи в эксплуатацию — 2016 год. Газпромбанк выступил акционером, финансовым консультантом, кредитором и организатором финансирования строительства и эксплуатации Центрального участка платной автомобильной дороги в Санкт-Петербурге общей протяженностью 11,7 км (на основании закона Санкт-Петербурга №627–100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»).

Государство предоставило проектную документацию, а частная сторона взяла на строительство и финансирование около 120 млрд руб. (объем государственного участия — 51 млрд руб.).

В ПЛАНАХ Что касается планов по реализации новых проектов, то, как заявили в Газпромбанке, кредитная организация ведет работу в регионах: банк готовится инвестировать средства в строительство дорог и объектов дорожной инфраструктуры (мостов, эстакад) как федерального, так и регионального уровней. «Использование механизмов ГЧП позволяет банку участвовать в реализации крупных инфраструктурных проектов, — подчеркивают в кредитной организации. — Газпромбанк в своей работе использует как возможности регионального законодательства о ГЧП (проект ЗСД реализуется на основе закона г. Санкт-Петербурга №627–100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»), так и федерального».

Так, Газпромбанк планирует участвовать в строительстве пусковых комплексов №1, №3, №4 и №5 Центральной кольцевой автомобильной дороги, автомобильной дороги М3 «Украина» на участках 124–173-й км и 173–194-й км, а также четвертого этапа автодороги М11 Москва—Санкт-Петербург. Кроме того, Газпромбанк участвует в конкурсе на строительство Северного дублера Кутузовского проспекта: частный партнер ГЧП должен будет обеспечить проектирование, финансирование, строительство трассы и ее эксплуатацию. Стоимость проекта — от 40 млрд до 60 млрд руб., срок концессионного соглашения между государством и частным партнером составит 40 лет.

Таким образом, ГЧП позволяет банкам участвовать в масштабных инфраструктурных проектах, где государство принимает на себя определенные обязательства, а государству — получать финансирование и инновационные технологии (тем более что в контроле за их эффективным использованием напрямую заинтересован частный партнер.) Наконец, разделение рисков на руку обоим сторонам. ■



ПО ДАННЫМ МИНЭКОНОМИКИ, ПРИМЕРНО 23% ПРОЕКТОВ ГЧП РЕАЛИЗУЕТСЯ В ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ



ТРАНСПОРТНАЯ ДОСТУПНОСТЬ

НЕСМОТРЯ НА МНОГОЛЕТНИЕ ДИСКУССИИ О НЕОБХОДИМОСТИ РАСШИРЯТЬ СТРОИТЕЛЬСТВО ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ С ПОМОЩЬЮ СХЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, НИ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ, НИ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЛАСТИ НЕ СМОГЛИ СОЗДАТЬ ПОЛНОЦЕННЫЙ РЫНОК ПРОЕКТОВ, КУДА БЫ ПРИВЛЕКЛИ ЧАСТНЫЙ КАПИТАЛ. НЕ РЕШЕНЫ ДАЖЕ ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ АДЕКВАТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, КОТОРОЕ СТИМУЛИРОВАЛО БЫ ИНВЕСТИЦИИ В ТРАНСПОРТ.

СЕРГЕЙ ПЛЕТНЕВ

ПУТИ НЕ РАСШИРЯЮТСЯ ОАО РЖД серьезно рассчитывает на привлечение частных инвестиций в железнодорожную структуру. В прошлом году холдинг актуализировал Генеральную схему развития железных дорог до 2020 года, принятую в 2012 году. Предполагается, что объем частных инвестиций в проекты схемы составит от 156 млрд до (при удачном стечении обстоятельств) 406 млрд руб.

При этом частные средства не фигурируют в базовом варианте, а встречаются лишь в консервативном и инновационном вариантах схемы. Речь идет о привлечении денег на строительство подъездных путей к месторождениям или расширении пропускной способности магистралей. Пока инвестиции частных компаний в эти проекты единичны. Можно говорить лишь о подписанном СИБУРом и НОВАТЭКом в 2012 году соглашении, по которому компании представляют РЖД средства, а железнодорожники проводят расширение пропускной способности участка Лимбей—Сургут—Тобольск. Для вывоза продукции по этому отрезку будет установлен специальный тариф, который позволит окупить затраты за семь лет.

«До сих пор ОАО РЖД в реализации ряда проектов само выступало в схеме ГЧП со стороны частного партнера. Использование механизма ГЧП на сегодняшний день у нас находится в противоречии с теми реформами инфраструктурных монополий, которые были осуществлены в начале 2000-х годов», — полагает генеральный директор Федерального центра проектного финансирования Александр Баженов. В частности, базовой моделью в них является корпоративное финансирование.

«Соответственно, возможности для привлечения дополнительных средств естественными монополиями выбираются в силу того, что у них есть определенная ковенанта, они не могут привлекать все больше и больше долга», — говорит господин Баженов. — С другой стороны, объем их деятельности и объем заимствований неизбежно привязаны к тем основным рынкам, которые у них есть. Другие проекты находятся на периферии».

РЖД здесь как раз является очень характерным примером, указывает эксперт. У них нет возможности развивать соответствующую систему на Дальнем Востоке просто в силу того, что там нет корпоративной эффективности. Соответственно, необходимы либо субсидии, либо какой-нибудь другой механизм, который для РЖД пока так и не разработан. Между тем еще пять-шесть лет назад инвесторы готовы были предложить много проектов строительства железнодорожных путей в рамках тех же комплексных проектов развития Нижнего Приангарья или Южной Якутии. Теперь конъюнктура изменилась, и строительство железнодорожных веток в них с вложениями частного бизнеса стало для последних не очень привлекательным занятием.

Более реализуемые планы по модернизации есть у Дирекции развития вокзалов ОАО РЖД. Частные инвесторы уже давно рассматривают вокзалы как очень перспективный объект для вложения средств, что позволило железнодорожникам даже рассчитывать на уменьшение собственной доли инвестиций за счет частной. Как пояснил руко-

ГЧП КАК ФИНАНСОВАЯ СХЕМА УСПЕШНО ИСПОЛЗУЕТСЯ В ПРОГРАММАХ ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА



РОМАН ВУКОЛОВ

водитель дирекции Сергей Абрамов, сейчас пересматривается концепция развития вокзалов, где РЖД намерены предложить частным инвесторам (в том числе регионам) инвестировать до 90% собственных средств вместо прежних 70%. Схема при этом простая: сами здания вокзалов остаются в государственной собственности, а вновь построенные площади будут в полной или частичной собственности у инвестора с правом коммерческого управления. Проект при этом идет довольно успешно, поскольку, по словам Сергея Абрамова, уже подписано соглашений на 600 млрд руб.

В то же время инвестиции непосредственно в расширение пропускных способностей железнодорожной инфраструктуры практически не идут.

«К сожалению, уровень развития ГЧП в России в целом достаточно низкий — практически нет примеров, которые демонстрировали бы инвесторам привлекательность и безопасность инвестиций в железную дорогу», — говорит генеральный директор лизинговой компании «ТрансФин-М» Дмитрий Зотов. — Думаю, что для эффективного развития ГЧП государству необходимо прежде всего проработать механизм гарантии возвратности, а также ряд мер, таких как льготные тарифы, субсидии, компенсация затрат, чтобы привлечь инвесторов в эту отрасль. Основными участниками проектов на начальном этапе, скорее всего, станут крупные компании-грузовладельцы, заинтересованные в транспортировке собственной продукции». В сложившейся политической ситуации инвестировать в зарубежные активы будет рискованно и даже невозможно, что может привлечь российских инвесторов к реализации стратегически важных для экономики проектов, предполагает эксперт.

Как раз в правовом поле сбой государственного регулирования наиболее очевиден. Весной прошлого года правительство внесло в Госдуму проект закона о ГЧП. В нем частным инвесторам разрешается вкладываться в транспортную инфраструктуру, в том числе железнодорожную. Предполагается, что ее можно будет заложить, а средства возвращать за счет тарифа, который установит правительство. Параллельно Минтранс разработал законопроект о снятии ограничений на оборот недвижимого имущества ОАО РЖД, которое ранее запрещалось закладывать и отчуждать без соответствующего постановления правительства. Как заявил министр транспорта Максим Соколов, это позволит частным инвесторам вкладываться в железнодорожные пути и ускорит перевозку грузов.

Однако тот же закон о ГЧП пока не может пройти во второе чтение в Госдуме, потому что к нему возникли вопросы у правового управления президента по части соответствия закону «О госзакупках». Поскольку речь идет об очень больших средствах, которые будут вкладываться на длительный срок, то наличие законодательства и его стабильность имеют здесь решающее значение.

НАДЕЖДА НА ЧЕМПИОНАТ Более успешно в России внедряются схемы обновления городского транспорта. Впрочем, здесь в большинстве случаев таким «инвестором» выступают государственные или муниципальные компании. При этом, естественно, наиболее крупные проекты реализуются в Москве и Санкт-Петербурге.

В Москве заключен контракт жизненного цикла на сервисное обслуживание вагонов депо «Новогиреево» с ОАО «Метровагонмаш», по условиям которого компания на протяжении 30 лет будет обслуживать 248 вагонов метрополитена Калининской линии. Также сейчас проходят конкурсные процедуры по заключению концессионного соглашения на строительство Северного дублера Кутузовского проспекта — платной бесветофорной трассы длиной 11 км, которая соединит развязку МКАД и деловой центр «Москва-Сити».

В Санкт-Петербурге введены в эксплуатацию два участка трассы «Западный скоростной диаметр» — первого городского транспортного проекта ГЧП в России. Сейчас в комитете по инвестициям изучается перспектива строительства платной 22-километровой широкополосной магистрали «Восточный диаметр», стоимость которой может составить \$640 млн.

Есть, конечно, удачные проекты и вне двух столиц. В Рязани частной компанией без копейки муниципальных денег в прошлом году запущен платный путепровод через железнодорожный переезд, который сразу стал пользоваться высокой популярностью у водителей. В следующем году должно начаться строительство Владивостокской кольцевой автодороги, проект которой довольно хорошо проработан.

«Ключевая проблема тиражирования проектов в сфере городского транспорта — их уникальность и сложность при структурировании», — замечает руководитель исследовательских проектов Центра развития ГЧП Александр Долгов. — Однако перспектива ГЧП в городском транспорте есть: в 2018 году в российских городах пройдет чемпионат мира по футболу, и необходимость совершенствования транспортной инфраструктуры обозначена уже сейчас. Поэтому привлечение внебюджетных средств с использованием механизмов ГЧП в капиталоемкое строительство может позволить решить эту проблему».

Юрист практики ГЧП и инфраструктуры юридической фирмы Vegas LEX Михаил Корнев говорит, что понятие государственно-частного партнерства в России все еще размыто. «Поэтому к ГЧП нередко относят любые виды взаимодействия государства и частного сектора, в том числе на основе обычных государственных контрактов или, например, финансирование проектов за счет специализированных фондов», — указывает эксперт. — Те же поставки вагонов метро и их обслуживание по контракту жизненного цикла не являются классическим ГЧП: партнером на стороне государства выступало ГУП «Московский метрополитен», а не пу-

блично-правовое образование». Автотранспортный сектор является флагом ГЧП на федеральном уровне, и его опыт активно распространяется и на проекты городского транспорта. Однако, по мнению Михаила Корнева, действующая нормативная база слабо ориентирована на городские проекты. Федеральный закон «О концессионных соглашениях», наиболее активно применяющийся в сфере ГЧП, рассчитан на проекты по созданию и эксплуатации недвижимого имущества (инфраструктуры) и слабо приспособлен, например, для проектов по организации перевозок пассажиров. Кроме того, федеральный закон предусматривает необходимость проведения конкурсной процедуры, стоимость и сроки проведения которой не зависят от величины проекта. В результате расходы на процедуры для небольшого проекта сопоставимы с объемом федеральным. И в принципе относительно малый масштаб городских проектов создает сложности с выстраиванием самоокупаемых инвестиционных схем: работает так называемый эффект масштаба, уменьшающий привлекательность проектов.

По словам эксперта, ощущается и недостаточность специального отраслевого регулирования. Это подтверждается тем, что с определенной периодичностью разрабатываются отраслевые законопроекты в сфере городского транспорта, например проект федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

В большинстве субъектов приняты региональные законы, некоторые из которых предусматривают перспективные для сферы городского транспорта механизмы ГЧП. Вместе с тем в отсутствие федерального закона, комплексно регулирующего отношения и определяющего правовой статус регионального законодательства, проекты государственно-частного партнерства на основе регионального законодательства не нашли широкого применения, за исключением Санкт-Петербурга.

Вопрос о том, смогут ли муниципальные и региональные власти более массово внедрять небольшие проекты ГЧП даже в условиях усердствования законодательства, остается открытым. Если посмотреть базу данных центра развития ГЧП, то там довольно много таких проектов, замерзших, как правило, еще на бумажной стадии. И многие из них начинались в 2006–2007 годах, а затем по экономическим причинам умерли. Вряд ли что-то может заставить их ожить, кроме воли федерального центра. При этом они должны попасть в какую-то федеральную или региональную программу. Это может быть подготовка к чемпионату мира-2018 или программа строительства переездов Московской области.

Есть и еще одна сложность. Как говорит директор Института реформирования общественных финансов Владимир Климанов, с того времени из региональных администраций практически ушли за ненадобностью все специалисты, способные привлекать внешние инвестиции и составлять грамотные стратегии, основанные на таких привлечении. Основной работой финансистов в регионах стало обоснование необходимого размера дотаций и деятельность по как можно более полному их получению из центра. ■

В СЛОЖИВШЕЙСЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ ИНВЕСТИРОВАТЬ В ЗАРУБЕЖНЫЕ АКТИВЫ БУДЕТ РИСКОВАННО И ДАЖЕ НЕВОЗМОЖНО, ЧТО МОЖЕТ ПРИВЛЕЧЬ РОССИЙСКИХ ИНВЕСТОРОВ К РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИ ВАЖНЫХ ДЛЯ ЭКОНОМИКИ ПРОЕКТОВ



ГЧП С ДОШКОЛЬНОЙ СКАМЬИ

ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ — СФЕРЫ, ГДЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ДОЛГО НЕ МОГЛО НАЛАДИТЬСЯ. НО В ПОСЛЕДНИЕ ГОДЫ НАМЕТИЛИСЬ ПОЗИТИВНЫЕ СДВИГИ. ЧТО СТОРОНЫ МОГУТ ПРЕДЛОЖИТЬ ДРУГ ДРУГУ? НИКИТА АРОНОВ

САДИК СЕГОДНЯ — ДЕНЬГИ ЗАВТРА

До недавнего времени объекты государственно-частного партнерства в социальной сфере были в России наперечет. Ситуация начала кардинально меняться в 2012–2013 годах после так называемых майских указов президента. Довольно быстро стало понятно, что реализовать все заложенные в этих документах социальные показатели за счет одних только региональных бюджетов не удастся. Привлечение в образование и здравоохранение частных средств, о чем в предшествующие годы в основном только говорили, вдруг сделалось насущной необходимостью.

«Согласно подписанному в 2012 году указу президента, к 2015 году мы должны были закрыть все очереди в детских садах детей в возрасте от трех до семи лет. Положение осложнялось тем, что до 2012 года новых детских садов у нас давно не строилось», — описывает довольно типичную для регионов ситуацию заместитель губернатора Томской области по экономике Андрей Антонов. — Требовалось достаточно быстро возвести 15 садиков, причем территория была большая: не только город, но и область. В том числе труднодоступные районы, приравненные по своим условиям к территориям Крайнего Севера».

Если желающие строить детские сады в самом Томске нашлись легко, то с желающими строить в глубинке дело обстояло куда хуже. Региональные власти решили прибегнуть к помощи ГЧП, свести все 15 объектов в один конкурс и отдать на откуп частному партнеру. Это позволило кроме всего прочего сэкономить на унификации. Было разработано два типовых проекта — на 145 и 220 мест — с единой проектно-сметной документацией и унифицированной типологией по оснащению. Лакомые куски в городе и отнюдь не лакомые в отдаленных районах еще и по цене унифицировали. Из расчета чуть меньше 900 тыс. руб. за место. С прибавлением повышающего северного коэффициента. Это уже вместе с мебелью и игрушками. Общая же стоимость контракта в итоге составила 2,1 млрд руб.

«Мы взяли на себя финансирование строительства и обслуживания объектов социальной инфраструктуры, — объясняет Павел Бруссер, управляющий директор, руководитель дирекции инфраструктурных проектов Газпромбанка, выступившего финансовым консультантом и кредитором томского проекта. — Мы финансируем строительство энергоэффективных объектов, которые по всем стандартам строит подрядчик. Но функции преподавания и воспитания выполняет государство. Регионам это позволяет выполнить майские указы президента. Сейчас на них денег нет, но регион и не тратит ни копейки. А через несколько лет выкупает готовые объекты у Газпромбанка. Благодаря нашему участию платеж распределяется на несколько лет.

Естественно, тут происходит некоторое удорожание. Хотя бы из-за процентной ставки по кредиту. Но в таком кредитном ключе регионы это государственно-частное партнерство в принципе и воспринимают».

«Ставки не завышены, вполне укладываются в приемлемые для долгосрочного кредита рамки», — убежден Андрей Антонов.

Кроме собственно привлечения средств ГЧП — хороший повод для регионов перейти на контракты жизненного цикла и хотя бы в некоторой степени переложить заботу

САМЫЙ ИЗВЕСТНЫЙ ПРОЕКТ ГЧП В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ — МОДЕРНИЗАЦИЯ МОСКОВСКОЙ БОЛЬНИЦЫ №63



ВАЛЕРИЙ КАСЯКИН / ГАС

ПО УСЛОВИЯМ КОНТРАКТА О ГЧП В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ НОВЫЕ ДЕТСКИЕ САДЫ БУДУТ ПОСТРОЕНЫ ЗА ДВА ГОДА

о новых объектах на чужие плечи. Частный партнер строит садик, обслуживает здание и производит весь необходимый на протяжении срока эксплуатации ремонт. В Томской области контракт заключен на семь лет, из которых два года садики строят, а пять — эксплуатируют.

Опыт властям Томской области понравился. Скоро должен выйти на конкурс второй пакет ГЧП, состоящий из шести садиков и большой школы на 800 учеников. Школа — проект дорогой: около 1 млрд руб. Заинтересовались успешным опытом и потенциальные инвесторы, так что на конкурсе ожидается серьезная борьба. Похожие проекты сейчас готовятся к запуску еще в целом ряде регионов.

СХЕМЫ И ЗАКОНЫ «Не во всех регионах есть подходящие законы о ГЧП. Но если региональные власти готовы менять законодательство, мы предоставляем бес-

платные консультации, — рассказывает Павел Бруссер. — В составе рабочих групп по ГЧП мы делали это в Томской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Московской области и Республике Коми. На очереди еще несколько регионов. Конечно, мы приходим только туда, где имеются серьезные финансовые модели, очень внимательно смотрим на качество бюджета Томск — пример региона, который был готов к законодательным изменениям».

«Закона о ГЧП в нашей области тогда не было, — рассказывает Андрей Антонов, — поэтому за образец взяли схему, реализованную с детскими садами в Санкт-Петербурге. В 2012 году закон приняли, а в начале 2013-го уже провели конкурс.

Власти северной столицы тут действительно выступили первопроходцами. Еще в 2011 году, до Томска и майских указов, там опробовали схему ГЧП, похожую на томскую. Со стороны частного партнера участвовал все тот же Газпромбанк. В строительстве детских садов и школ в районе «Славянка» город должен вложить

2,7 млрд руб. за 12 лет. Сейчас в Санкт-Петербурге продолжают успешный опыт. На конкурсы было выставлено строительство садиков и школ в других районах.

Впрочем, слепо скопировать петербургский опыт томичам все равно бы не удалось. Хотя бы из-за того, что регионы очень разные: в одном случае это город федерального значения, а в другом — область. Поэтому в Томской области со стороны публичного партнера выступал не только сам регион, но и муниципалитеты всех районов, на территории которых велось строительство. ГЧП получилось трехсторонним: между муниципалитетом, регионом и частным проектировщиком. Муниципалитеты на своих собраниях утвердили программу строительства и предусмотрели необходимый объем средств, так что частный партнер получил дополнительные гарантии.

«Модели ГЧП в зависимости от желания регионов и возможностей местного законодательства тоже получились разные, — объясняет Павел Бруссер. — В Томской

области это то, что характеризуют английской аббревиатурой BOT — «строительство—обслуживание—передача». Объект принадлежит частному партнеру, закладывается в банке и переходит в собственность государства с последним платежом. В Питере схема очень похожа на ВТО, то есть «строительство—передача—обслуживание». Правда, передача государству происходит не сразу после строительства, а 90 дней спустя. Частный партнер при этом не несет имущественных рисков».

Еще два «дошкольных» ГЧП по схеме ВТО реализованы несколько лет назад в Новосибирске и Пермском крае. Сибирский проект представлял собой реконструкцию двух пустовавших годами садилов на Танковой улице. Там доход концессионера формируется за счет сдачи зданий в субаренду частному дошкольному учреждению. При этом часть детей по условиям договора ходит в садик бесплатно в рамках городской очереди. Таким образом, и социальная функция выполняется, и у города в собственности образовался детский сад с бассейном, соляной пещерой и другим элементами оснащения.

Впрочем, в массе своей никакого частного оператора дошкольного образования концессионные схемы не предполагают. А предлагаемые варианты не вызывают интереса у потенциальных инвесторов. Интерес инвесторов главным образом привлекают проекты ГЧП, которые предусматривают исключительно техническую эксплуатацию объектов дошкольного образования с возмещением затрат инвестора за счет средств публичного партнера. Реализация таких проектов возможна через региональное законодательство о ГЧП.

«При мне в Москве рассматривали проект концессии на строительство детских садов с передачей их в госсобственность. Инвесторы должны были за 15 лет вернуть расходы на строительство и все затраты на текущий ремонт. Но проект не взлетел,— вспоминает ректор Московской школы управления «Сколково» Андрей Шаронов, в прошлом заместитель мэра Москвы по вопросам экономической политики.— Я общался с инвесторами, и они в один голос говорили: нет такого платежеспособного спроса, чтобы за 15 лет отбить на детях все затраты».

ПОСТРОИТЬ И ЛЕЧИТЬ То, что пока толком не получается в образовании, уже вовсю реализуется в

здравоохранении. Тут налицо целый ряд проектов ГЧП, где частный партнер не только строит и ремонтирует медучреждения, но и лечит.

Пожалуй, самый известный из них — московская больница №63 на улице Дурова. В прошлом году больничные корпуса были переданы Европейскому медицинскому центру сроком на 49 лет. По концессионному соглашению город сразу получил от частного партнера 1 млрд руб. Плюс частный партнер обязался вложить в развитие больницы еще 4,37 млрд руб. Кроме того, в обновленной больнице по-прежнему будут принимать пациентов с полисами ОМС и оказывать услуги оплачиваемой государством высокотехнологической медицинской помощи. Больные, которые из своего кармана за обслуживание не платят, будут получателями 20–30% всех услуг.

Похожие примеры есть и в других регионах. Среди них — строительство второй очереди диагностического центра Республиканской клинической больницы в Чебоксарах стоимостью 450 млн руб., роддом в Новосибирске, целый ряд проектов в Казани. В Томской области, где сейчас начали готовить третий пакет ГЧП, тоже планируют реализовать концессионную модель в области здравоохранения.

«Сложно было найти нужное количество инвесторов, которым интересно было бы вложиться в школьный и дошкольный бизнес. Возможно, мы подобрали бы одного-двух в городе, но никак не для 15 детских садилов по всей области. Но в медицине ситуация другая,— констатирует Андрей Антонов.— У нас уже есть частник, который заинтересовался медицинским проектом. Он планирует зарабатывать за счет дополнительных услуг и услуг ОМС, а мы для ОМС должны будем обеспечить ему минимальный поток».

Речь идет об онкологическом центре в Томске, где в настоящее время развивают противораковый кластер. За некоторыми важными услугами пациенты сейчас вынуждены ездить в другой регион. Эту потребность и должен удовлетворить новый частный центр. А через десять лет эксплуатации он перейдет в собственность государства.

Такого рода проекты способны заинтересовать далеко не только компании, уже работающие в частной медицине.

«Нам тоже были бы интересны медицинские проекты с передачей функции обслуживания населения,— признается Павел Бруссер.— За последние два года мы познакомились со значительным числом медоператоров,



ПАВЕЛ БРУССЕР, УПРАВЛЯЮЩИЙ ДИРЕКТОР, РУКОВОДИТЕЛЬ ДИРЕКЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ ГАЗПРОМБАНКА: «МЫ ПРИХОДИМ ТОЛЬКО ТУДА, ГДЕ ИМЕЮТСЯ СЕРЬЕЗНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ МОДЕЛИ»

которые могли бы стать тут нашими партнерами. Кроме того, и в структуре «Газпрома» есть компания СОГАЗ с успешно работающими коммерческими медцентрами».

В Газпромбанке присматриваются к проектам в области здравоохранения в ХМАО, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях. Это онкологические центры, поликлиники общего профиля, а в Ленобласти — больница с отдельным корпусом реабилитационного центра. Конкурсы по этим объектам ожидаются в текущем году и начале следующего.

ПОКАЗАТЕЛЬНЫЙ ПРИМЕР ГЧП В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ — МОСКОВСКАЯ БОЛЬНИЦА №63, КОТОРАЯ В ПРОШЛОМ ГОДУ БЫЛА ПЕРЕДАНА НА 49 ЛЕТ ЕВРОПЕЙСКОМУ МЕДИЦИНСКОМУ ЦЕНТРУ

СТЕНЫ ИЛИ УСЛУГИ «Для большинства из 6 тыс. лечебных учреждений России модель ГЧП может быть хорошей возможностью,— уверен Штефан Тушен, партнер и управляющий директор Boston Consulting Group.— Однако необходимо доработать законодательство, с тем чтобы механизм и процессы ГЧП были полностью ясны, а инвесторы получили необходимые гарантии. Многие крупные международные компании проявляют большой интерес к участию в ГЧП в своих секторах, однако недостаточно ясный механизм является для них сдерживающим фактором».

Эксперты не сомневаются: у ГЧП в социальной сфере в России имеется немалый потенциал, но тормозит все старая государственная логика. Если присмотреться к действующим схемам BOT и ВТО, то легко заметить, что за Build тут неизменно следует Transfer. Построил — передай государству. Хотя в мире вариантов ГЧП гораздо больше и некоторые из них предполагают, что отстроенное останется в частных руках. Но для многих отечественных государственных умов такое разбазаривание собственности неприемлемо.

«Государство всегда старалось покупать стены. Но нам ведь нужно, чтобы дети ходили в садик, а не чтобы стены были,— говорит Андрей Шаронов.— Однако очень часто предпочтение отдается стенам. Например, государство всегда старалось дать больше субсидий государственным детским учреждениям. А ведь давая субсидии частным садикам, можно гораздо больше сэкономить на строительстве государственных».

К моменту ухода Андрея Шаронова из московской мэрии в городе активно появлялись как раз такие проекты строительства частных детсадов с прицелом на дальнейшие государственные субсидии. Было выдано несколько градостроительных планов земельного участка.

«Тут два варианта,— рассуждает господин Шаронов.— Либо закапывать деньги и платить зарплату сотрудникам, либо вообще не иметь никакой головной боли. Требовать только, чтобы в частных садиках соблюдались стандарты, а дети не болели. Другой пример того же подхода — выдача семейным врачам помещений на первых этажах жилых домов за символическую плату. Тут очень важно, что государство осознало: к социальной сфере нельзя относиться как к абсолютно дотационному сектору. Наконец оно обнаружило наличие коммерческого интереса у частников».

Теперь дело за малым — приспособить этого заинтересованного частника к делу, которое прежде считалось исключительно государственным. И некоторым регионам это уже удастся. ■

КРОМЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ ГЧП — ПОВОД ДЛЯ РЕГИОНОВ ПЕРЕЙТИ НА КОНТРАКТЫ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА, ПЕРЕЛОЖИВ ЗАБОТУ О НОВЫХ ОБЪЕКТАХ НА ЧУЖИЕ ПЛЕЧИ



ПАРТНЕРСТВО НА ОТХОДАХ

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ УТИЛИЗАЦИИ БЫТОВЫХ ОТХОДОВ — ЭТО И ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ОТСТАЛОСТЬ ОБЪЕКТОВ, И НЕХВАТКА МЕСТА НА ДЕЙСТВУЮЩИХ ПОЛИГОНАХ. ПО СРАВНЕНИЮ С ДРУГИМИ ИНФРАСТРУКТУРНЫМИ ОТРАСЛЯМИ ПЕРЕРАБОТКА МУСОРА ПРАКТИЧЕСКИ НЕ РАЗВИВАЕТСЯ. ВГ ПОПРОБОВАЛ РАЗОБРАТЬСЯ В ТОМ, ЧТО МЕШАЕТ ЧАСТНЫМ ИНВЕСТИЦИЯМ В ЭТОТ БИЗНЕС.

ИЛЬЯ АРЗУМАНОВ

ЗАРЫТЫЙ И ЗАБЫТЫЙ По данным Росприроднадзора, в стране работает менее 400 предприятий по сортировке и утилизации твердых бытовых отходов (ТБО), всего существует 1092 полигона, практически повсеместно наблюдается приближение к пороговой емкости объемов захоронения. На переработку отходов в промышленных масштабах не перешел ни один из регионов. Рынок утилизации развит слабо: из всего объема отходов лишь 5% перерабатывается, остальное просто зарывается в землю.

Директор департамента исследований и организационно-аналитической деятельности Центра развития ГЧП Максим Ткаченко говорит, что, согласно данным рейтинга развития ГЧП в субъектах РФ на февраль текущего года, из 131 проекта ГЧП, реализуемого на территории РФ, 7 относятся к концессионным проектам в сфере обращения с ТБО. «Концессионные соглашения, называемые в мировой практике Build, Transfer, Operate, — это форма партнерства, при которой инвестор проектирует и строит объект, а затем на протяжении определенного срока — 10, 15, 20 лет — ведет его эксплуатацию, предоставляя услугу и возвращая, таким образом, свои вложения в строительство. Как только срок соглашения заканчивается, инвестор передает право владения и пользования государству», — разъяснила начальник отдела развития ГЧП департамента инвестиционной политики и развития ГЧП Минэкономки России Мария Ярмалчук. — Концессия — единственная модель ГЧП, закрепленная законодательно на федеральном уровне. Ее используют для реализации масштабных и дорогостоящих проектов».

Лидером по числу больших ГЧП-проектов долгое время являлся Санкт-Петербург. Там, например, построили аэропорт Пулково (капитальные расходы — €1,2 млрд), начали реализацию проекта «Западный скоростной диаметр» (€4,7 млрд). При этом город остро нуждается в развитии инфраструктуры переработки ТБО. «В городе работают только два перерабатывающих завода, нет ни одного мусороперерабатывающего комплекса. Из всего объема ТБО не более 12% идет на переработку, остальное, до 88% отходов, вывозится на полигоны, ресурс которых давно исчерпан», — сетовал зампред Жилищного комитета Санкт-Петербурга Всеволод Хмыров в 2010 году, когда город собрался на основе ГЧП обзавестись заводом по переработке отходов в промзоне «Янино».

ГРЕЧЕСКИЙ ОПЫТ В 2011 году конкурс на строительство Янинского мусороперерабатывающего завода выиграл греческий консорциум Aktor S.A.—Aktor Concessions S.A.—Helector S.A., с которым правительство Петербурга затем заключило концессионное соглашение сроком на 30 лет. Объем вложений в проект оценили в €300 млн, строительство планировалось начать в том же 2011-м, а к 2015 году предприятие уже должно было работать. Однако сперва у греческих партнеров возникли проблемы с выбранной площадкой и правительство региона перенесло проект в Левашово, затратив на подготовку участка площадью 10 га 91 млн руб. из бюджета. Затем греческие партнеры три года не присту-

РЫНОК УТИЛИЗАЦИИ РАЗВИТ СЛАБО: ИЗ ВСЕГО ОБЪЕМА ОТХОДОВ ЛИШЬ 5% ПЕРЕРАБАТЫВАЮТСЯ, ОСТАЛЬНОЕ ПРОСТО ЗАРЫВАЕТСЯ В ЗЕМЛЮ



НИЗКИЕ ТАРИФЫ КОММУНАЛЬНЫХ СЛУЖБ НА ВЫВОЗ МУСОРА ДЕЛАЮТ СТРОИТЕЛЬСТВО МУСОПЕРЕРАБАТЫВАЮЩИХ ЗАВОДОВ НЕ САМЫМ ДОХОДНЫМ БИЗНЕСОМ

пали к строительству: оказалось, что у Aktor—Helector недостаточно средств, чтобы реализовать проект в оговоренные сроки. В апреле текущего года консорциум заключил соглашение о партнерстве с «ВТБ Капиталом». Капитальные затраты на проект были пересчитаны и составили 9 млрд руб. В мае Aktor—Helector передал все права и обязательства по проекту в пользу новой структуры — ООО «Левашово. Мусоропереработка. Проект» (ЛМП), с которым администрация Санкт-Петербурга и «ВТБ Капитал» подписали соглашение о финансировании проекта. На подписании этого соглашения губернатор Георгий Полтавченко напомнил, что «горожане и гости города ежегодно производят более 1,7 млн тонн бытовых отходов, основная их часть захоранивается на полигонах и только 15% утилизируется». Завод, который разместится в Левашово на Горском шоссе, будет перерабатывать 350 тыс. тонн ТБО в год. Планируется, что строительство займет два года и завершится в 2016 году. Правительство города обещало, что завод будет построен без задержек. «Окупаемость проекта может составить 15 лет, еще 15 лет завод будет приносить прибыль. ВТБ вряд ли вошел бы в проект с доходностью меньше 8–10%. Если построить современное производство с невысокой себестоимостью переработки, прибыль может быть достаточно большой, кроме того, городская администрация обязуется постоянно поставлять на завод мусор. Такой стабильный бизнес — хорошая возможность размещения длинных денег», — говорит начальник аналитического отдела компании ЛМП Дмитрий Кумановский.

ТАРИФ НА УТИЛИЗАЦИЮ Завод в Левашово, который строится под Санкт-Петербургом, — один из немногих примеров ГЧП, реализуемых в секторе переработки ТБО. Мусор в России очень «бедный», отмечает генеральный директор Федерального центра проектного финансирования Александр Баженов. По его словам, отходы невозможно эффективно переработать ни в энергию, ни во вторсырье. «За счет тарифа мусороперерабатывающий завод тоже не окупить: в России доля платежей потребителей за сбор, вывоз отходов и тем более за утилизацию очень незначительна и существенно ниже платежей по другим объектам коммунальной инфраструктуры. К примеру, тариф на утилизацию в Европе доходит до €120 за тонну, а у нас в ряде регионов он составляет 75–150 руб.», — подытоживает Александр Баженов.

По мнению экспертов, в Санкт-Петербурге ГЧП-проект по ТБО запустился лишь потому, что там производится очень большой объем отходов — назрела необходимость как-то решить эту во многом социальную проблему, развившаяся в практически беспрецедентной готовности правительства региона гарантировать привлекаемым партнерам тариф на утилизацию, обеспечивающий окупаемость их инвестиций. Поскольку в других регионах речь идет о совсем иных объемах мусора, переговоры заходят в тупик на стадии обсуждения тарифов. «Когда пытаешься сказать, что тариф маленький и окупаемости не дает, максимум — операционные расходы возвращает, а если вернуть расходы не на захоронение, а на полноценную переработку, то тариф нужно увеличить в два-три раза, они говорят: „Мы не можем“. Субсидировать этот тариф или каким-либо иным образом обеспечить уверенность частного инвестора в том, что он сможет окупить свои инвестиции, регионы также пока не готовы», — объясняет старший проектный аналитик дирекции инфраструктурных

проектов департамента проектного инфраструктурного финансирования Газпромбанка Иван Потехин.

ОАО «Газпромбанк» более года рассматривает возможность реализации проектов ГЧП по развитию инфраструктуры утилизации ТБО в ряде регионов. Возврат инвестиций на создание новых качественных объектов по утилизации ТБО должен осуществляться за счет тарифа на утилизацию, однако экономически рассчитанный тариф для новых объектов не может конкурировать с низкими тарифами действующих полигонов, ведь они не несут затрат на строительство и технологическое перевооружение объектов утилизации ТБО, в связи с чем качество захоронения на таких объектах низкое: там и несоблюдение санитарно-экологических норм, и отсутствие технологий сортировки мусора и получения вторичного сырья для реализации.

Но главная проблема финансирования инвестиций в создание новых объектов утилизации ТБО — это отсутствие возможности гарантировать загрузку мощностей новых качественных объектов. Нет единой системы сбора платы от производителя мусора и доставки ТБО до перерабатывающего завода, которая бы гарантировала загрузку мощностей. Решение о том, куда везти мусор, принимает транспортная организация, которой выгодно везти мусор на ближайший полигон с наименьшим тарифом. Дополнительным стоп-фактором реализации потенциальных ГЧП-проектов по переработке ТБО является сложность с выделением подходящих земельных участков под ТБО-полигон. Площадка должна удовлетворять множеству жестких санитарных, экологических, технических, геологических и прочих критериев, часто возможность предоставления таких участков есть лишь в удаленных от крупных агломераций зонах. А поскольку комплексный тариф на утилизацию состоит из тарифа на захоронение и платы за сбор и вывоз мусора, рост затрат на вывоз делает в целом комплексный тариф неоправданно высоким.

«Российская отрасль переработки ТБО находится на пороге развития. В этом сегменте наблюдается большая потребность в реализации ГЧП. Газпромбанк занимает активную позицию по продвижению проектов ТБО, так как внутренняя экспертиза банка позволяет выстраивать структуру данных проектов таким образом, чтобы они оказывались реализуемыми», — говорит Иван Потехин. ■

Тематическое приложение к газете «Коммерсантъ» (Business Guide-Государственно-частное партнерство)

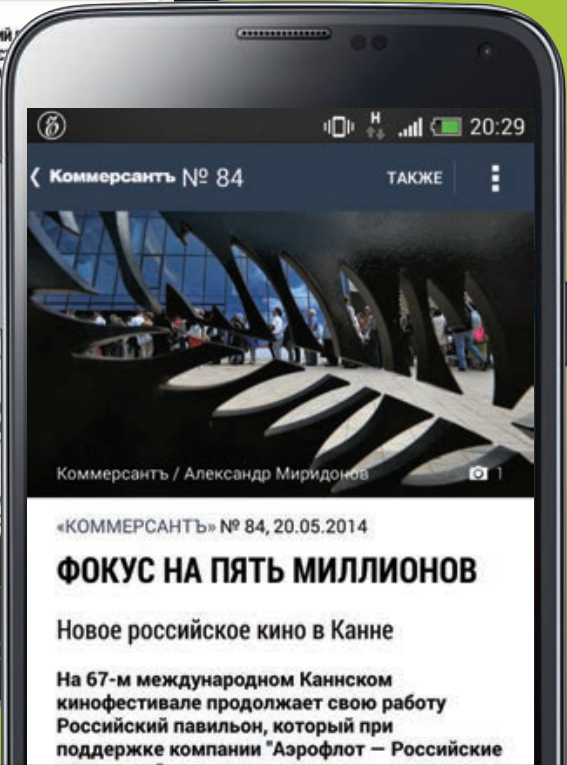
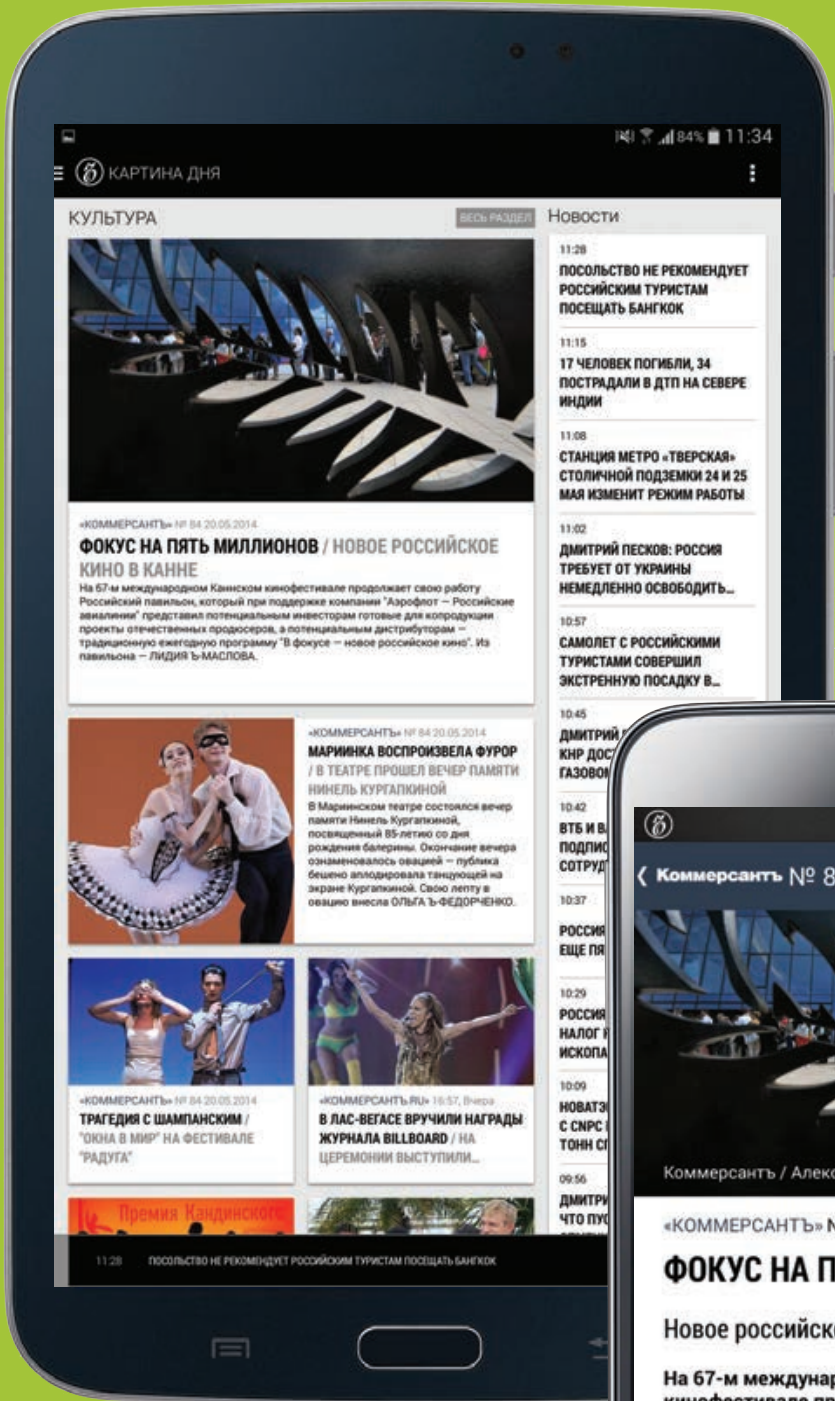
Владимир Желонкин — президент ИД «Коммерсантъ»
Павел Филенков — генеральный директор ИД «Коммерсантъ»
Азер Мурсалиев — шеф-редактор ИД «Коммерсантъ»
Михаил Михайлин — редакционный директор ИД «Коммерсантъ»
Анатолий Гусев — автор дизайн-макета
Павел Кассин — директор фотослужбы
Валерия Любимова — коммерческий директор ИД «Коммерсантъ»
Рекламная служба:
Тел. (499) 943-9108/10/12, (495) 101-2353
Алексей Харнас — руководитель службы «Издательский синдикат»
Алексей Харнас — выпускающий редактор
Ольга Боровягина — редактор
Сергей Цомык — главный художник
Виктор Куликов — фоторедактор
Екатерина Бородулина — корректор
Адрес редакции: 125080, г. Москва, ул. Врубеля, д. 4. Тел. (499) 943-9724/9774/9198

Учредитель: ЗАО «Коммерсантъ. Издательский дом». Адрес: 127055, г. Москва, Тихвинский пер., д. 11, стр. 2. Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-38790 от 29.01.2010

Типография: «Сканвеб Аб». Адрес: Корьяланкату 27, Коуволла, Финляндия
Тираж: 75000. Цена свободная
Рисунок на обложке: Мария Заикина

НОВОЕ

прочтение
Коммерсанта



16+

реклама

Получайте ещё больше новостей в режиме реального времени

Читайте все материалы газеты «Коммерсантъ», журналов «Власть», «Деньги», «Огонёк», «Секрет фирмы», «Автопилот» и Weekend

Смотрите рейтинги материалов

Слушайте прямой эфир радиостанции «Коммерсантъ FM»

Используйте настройку на свой регион, сервис интеграции с социальными сетями

BUSINESS GUIDE

Тематические приложения к газете
Коммерсантъ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
ПЕРЕДОВИКИ ПРОИЗВОДСТВА
СМЕЖНИКИ
ИНВЕСТОРЫ
КОНКУРЕНТЫ
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС