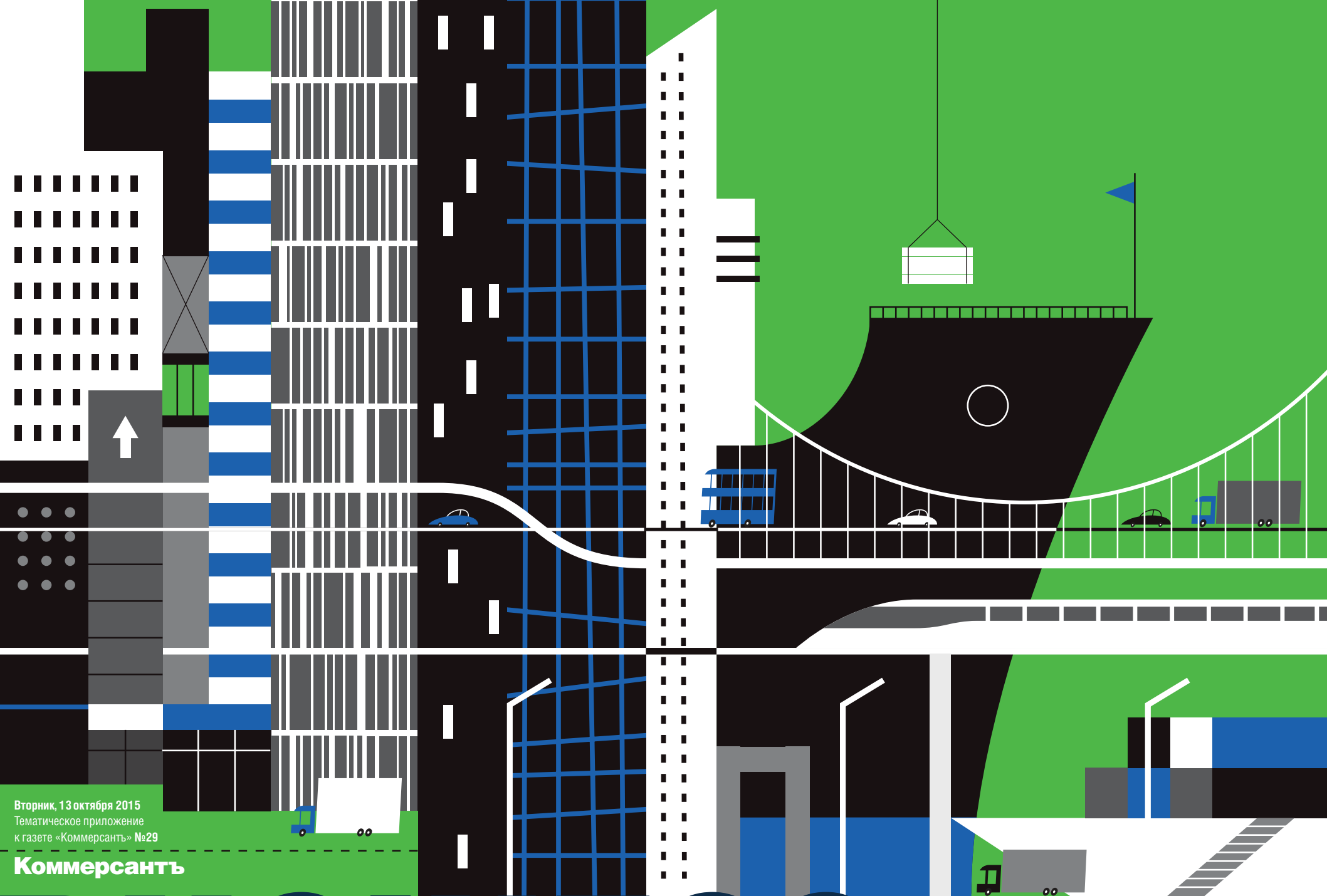


ПРОЕКТЫ РАЗВИТИЯ

КАК ВПИСАТЬ
ИНФРАСТРУКТУРУ
В РЫНОЧНУЮ ЭКОНОМИКУ /3
ГЧП — ЭТО КОГДА ГОСУДАРСТВО
И БИЗНЕС НАЧИНАЮТ ДЕЛИТЬСЯ
ДРУГ С ДРУГОМ /5
ПРОЕКТЫ ДАЛЬНЕГО СЛЕДОВАНИЯ
НА ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ
ИНВЕСТИЦИИ /7
РЕГИОНАЛЬНЫЕ АЭРОПОРТЫ —
ВЗЛЕТ РАЗРЕШЕН /9
КОНЦЕССИЯ НА ВОЛГОГРАДСКИЙ
ВОДОКАНАЛ СТАЛА КРУПНЕЙШИМ
ПРОЕКТОМ ГЧП В ЖКХ /14



Вторник, 13 октября 2015
Тематическое приложение
к газете «Коммерсантъ» №29

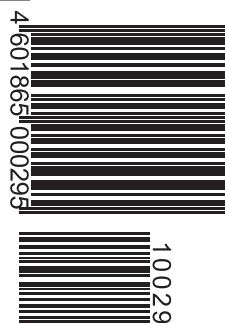
Коммерсантъ

BUSINESS GUIDE



Федеральный Центр
Проектного Финансирования

ПАРТНЕР ВЫПУСКА



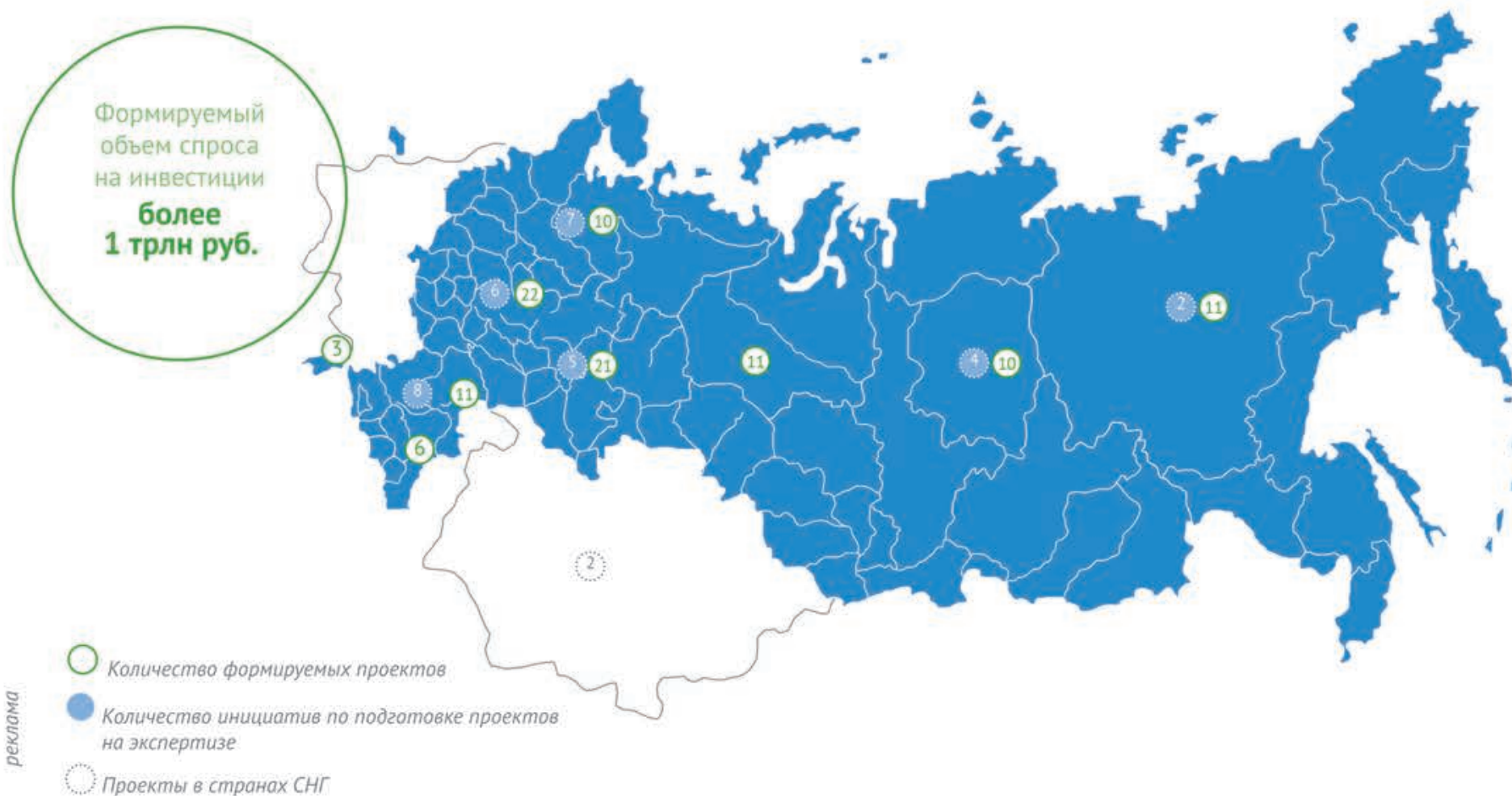
4601865 000295

10029

РЕКЛАМА



Региональный фокус проектов ФЦПФ





ВЛАДИСЛАВ ДОРОФЕЕВ,
РЕДАКТОР BUSINESS GUIDE
«ПРОЕКТЫ РАЗВИТИЯ»

ШИРОКОМАСШТАБНО,
ЭФФЕКТНО И ЧЕСТНО

Концессии (а это и есть государственно-частное партнерство, ГЧП) — довольно распространенная мировая практика. Эта модель успешно работала и в России. Вспомним, Китайско-Восточную железную дорогу, которая через Маньчжурию связывала Транссиб с русскими тихоокеанскими военно-морскими базами во Владивостоке и Порт-Артуре, значительно сокращая время в пути. Построена эта дорога была в конце XIX века с использованием инструментов ГЧП. Затем опыт концессий спустя почти четверть века был успешно использован в короткий период нэпа для развития индустриальных предприятий на Урале и в Сибири, когда надо было ускоренно восстанавливать экономику разоренной войной бывшей империи. То есть у нас есть в прошлом свои успешные примеры привлечения частного капитала в стратегические проекты.

Впрочем, теперь уже и в настоящем. Законодательство о концессиях сделало доступным этот механизм. И прежде всего в транспортной инфраструктуре, по причине недоразвитости которой страна просто захлебывается от недостатка дорог и современных аэродромов и аэропортов. В первом ряду потребностей также здравоохранение, туризм, деградирующее коммунальное хозяйство. Это надо было делать вчера, но вчера не было ни денег, ни возможностей, ни законодательства. А теперь есть. И даже уже есть специалисты, которые знают, как, почему, с кем и что делать, чтобы заработал механизм ГЧП. Широкомасштабно, эффективно и честно.

Тематическое приложение к газете «Коммерсантъ» (Business Guide «Проекты развития»)

Владимир Желонкин — президент АО «Коммерсантъ»
Мария Комарова — генеральный директор АО «Коммерсантъ»
Сергей Яковлев — шеф-редактор АО «Коммерсантъ»
Анатолий Гусев — автор дизайн-макета
Павел Кассин — директор фотослужбы
Валерия Любимова — коммерческий директор АО «Коммерсантъ»
Рекламная служба:
Тел. (499) 943-9108/10/12, (495) 101-2353
Алексей Харнас — руководитель службы «Издательский синдикат»
Владислав Дорофеев — 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: АО «Коммерсантъ».
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, Коувола, Финляндия
Тираж: 75000. Цена свободная

Рисунок на обложке: Мария Заикина

«ДЕНЬГИ БЕЗ МОЗГОВ
СМЫСЛА НЕ ИМЕЮТ»

АЛЕКСАНДР БАЖЕНОВ, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР, ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ (ФЦПФ), УБЕЖДЕН, ЧТО ИНФРАСТРУКТУРА МОЖЕТ СТАТЬ ОСНОВОЙ НОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА. В СТРАНЕ ЕСТЬ УЖЕ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ АМБИЦИОЗНЫЕ ПРОЕКТЫ, И СОЗДАНЫ УСЛОВИЯ ДЛЯ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ КОНЦЕССИЙ И ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП).

Б ОАО «Федеральный центр проектного финансирования» (ФЦПФ) занимается подготовкой проектов регионального и городского развития с привлечением внебюджетных инвестиций. Это проекты по развитию социальной, транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктуры, проекты по развитию инфраструктуры государственного управления, а также проекты комплексного развития территорий. ОАО ФЦПФ является дочерним обществом государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

ЭКОНОМИКА ЧУВСТВ

BUSINESS GUIDE: Насколько велика активность частных инвесторов в сфере ГЧП?

АЛЕКСАНДР БАЖЕНОВ: По нашим проектам в различных видах инфраструктуры мы оцениваем, что в каждом присутствует три-пять-семь квалифицированных групп девелоперов-инвесторов-операторов. Этого достаточно, чтобы начать целенаправленно предлагать проекты для конкуренции, запускать программы привлечения частного сектора в каждой отрасли с целевой глубиной его проникновения в объеме 10–20% от объема соответствующих бюджетных вложений.

ВГ: Но на текущий момент в России частные инвестиции в развитие инфраструктуры все же скорее редкость, чем правило. В чем проблема?

А. Б.: У нас экономика очень чувствительна к развитию инфраструктуры. И в этом смысле возможности экономического роста за счет развития инфраструктуры очень большие. Гораздо больше, чем в экономически развитых странах, где данный потенциал в значительной степени исчерпан и принимаются национальные программы экспорта инфраструктурного комплекса (в Японии примерно то же самое лежит за идеей развития Великого шелкового пути). Но соответствующая система до последнего момента у нас была закрыта: использование концессионных проектов и проектов ГЧП в рамках проектов развития отдельной строкой не планировалось. Расходы на подготовку конкурсов также не планировались, частная инициатива не была легализована. Плюс ограниченность источников долгосрочного финансирования.

В то же время объективно происходят и еще не завершены очень масштабные положительные изменения, позволяющие вписать инфраструктуру в рыночную эконо-



АЛЕКСАНДР БАЖЕНОВ ЯСНО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СЕБЕ ВОЗМОЖНЫЙ ВЗРЫВНОЙ ЭФФЕКТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В МАСШТАБАХ РЕГИОНОВ И СТРАНЫ ЗА СЧЕТ РЫНОЧНОГО РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ

мику. Их активное использование, переход на эти новые инструменты взамен традиционных — результат настойчивости, дело времени и вопрос веры в результаты проведенных реформ в этой сфере. Набор инерции нового движения требует времени.

ИДЕОЛОГИЯ РАЗВИТИЯ

ВГ: У нас много говорят о необходимости стимулирования экономического роста, в том числе за счет снятия инфраструктурных ограничений, построении экономики развития. В чем, по-вашему, должна заключаться идеология построения экономики развития?

А. Б.: Критерием развития является улучшение социально-экономических условий жизни населения, которое происходит в рамках экономического роста территории. У нас сейчас система построена таким образом, что для финансирования проектов развития мы должны либо искать не-

кие бюджетные ресурсы, либо привлекать внешнее финансирование, наращивая госдолг. При решении многих подобных задач существует экономический потенциал рассчитываться с инвестором. Но этот потенциал мы на сегодняшний день не используем, потому что мы знаем, как его извлечь.

Поэтому господствующая идеология такова: социальная инфраструктура — это не бизнес, ее можно создавать только за счет бюджета, дороги — окупается одна-другая за счет тарифа, все остальное опять-таки за счет бюджета и т. д.

ВГ: Это гладко на бумаге... Сразу возникает вопрос: как выбирать те самые проекты, которые дадут конечный эффект?

А. Б.: Давайте тогда посмотрим, как сейчас происходит выбор того самого одного завода. Сейчас есть комиссия по проектному финансированию в Минэкономике, которая из поступивших заявок выбирает в соответствии с определенными критериями. Можно долго обсуждать, насколько правильны эти критерии. Но если бы у нас существовал механизм, позволяющий рассчитаться с инвесторами за экономически эффективный проект из дивиденда роста, проблемы административного отбора просто бы не возникало. Финансирующая структура оценивала бы предложения частного инвестора относительно создаваемого дивиденда роста и, если бы считала его достаточным, давала согласие на запуск проекта. Шел бы нормальный процесс, в рамках которого доступ к финансированию получает проект развития, который соответствует критериям финансовой эффективности с учетом его влияния на экономику территории, страны в целом.

ВОЛЯ ВЛАСТИ

ВГ: Вам не кажется, что идея отбора инвестиционных проектов немного противоречит достаточно сильной тенденции в государственной политике, подразумевающей активное использования механизмов ручного управления?

А. Б.: Может быть, в этом и проблема, что экономика развития ручному управлению противоречит. С другой стороны, мы говорим, что в России создана вертикаль власти. Но при наличии вертикали экономически целесообразно запускать долгосрочные проекты, реализуя механизм управления долгосрочными рисками. И тогда само наличие вертикали может рассматриваться как определенный рычаг экономического роста. Когда же он не работает, получается, что система создана, но не занимается реализацией проектов в том масштабе, на который способна.

ВГ: То есть вы считаете, что отечественная система власти приспособлена для реализации долгосрочных проектов?

А. Б.: С точки зрения способности политической системы обеспечивать принятие решений, формирование политики на уровне регионов, муниципалитетов, анализ рисков эта часть приспособлена заниматься участием в управлении долгосрочными рисками. А вот экономическая часть, которая по отношению к инфраструктуре является распределительной, не приспособлена. И дальше встает вопрос, кто кого сможет реформировать.

ВГ: Чтобы что-то реформировать с точки зрения долгосрочной политики, нужна политическая воля. А у любого главы региона есть электоральный цикл. И есть выбор: ввязываться в дорогой долгосрочный проект, который →



→ даст эффект через 10–20 лет, или прямо сейчас дать денег врачам и учителям. Есть ли мотивация играть в долгую в этом случае?

А. Б.: Есть, и именно в рамках описанной схемы создания дополнительной эффективности. Например, если в регионе есть дефицит мест в школах и нужно построить много новых школ. Если подходить к этому в рамках традиционного бюджетного планирования, то получается, допустим, что за десять лет можно построить десять необходимых мне школ. Но почему не построить десять школ за первый год и десять лет за них рассчитываться?

ВГ: По вашей схеме расчет с частным инвестором в инфраструктуру происходит за счет сбора платы за услуги и вновь формируемых доходов бюджета. Допустим, в силу каких-то причин эти доходы оказались недостаточными. Кто покроет данные риски?

А. Б.: Это зависит от причины провала. Ведь инвестору сам по себе инфраструктурный объект не нужен, он нужен государству. Инвестор привлекает финансирование, выполняет задачи по строительству и эксплуатации инфраструктуры. При этом в долгосрочной финансовой модели учетны согласованные предположения о характере государственной политики.

Инвестор не управляет государственной политикой, и если в ней что-то меняется, соответствующие риски берет на себя государство. Одновременно для поддержки развития рынка долгосрочных инвестиций необходимо формировать дополнительные механизмы обеспечения таких рисков. Международная статистика рейтинговых агентств говорит, что доля неурегулируемых потерь при реализации инфраструктурных проектов составляет до 5–7% от общего объема проектов. Примерно такой объем должен братья младшими траншами или субординированными кредитами институтов развития, национальными страховыми или гарантийными механизмами, созданными для рыночного развития инфраструктуры. Мы разработали такие предложения.

ПАРТНЕРСТВО ЗА ДЕНЬГИ

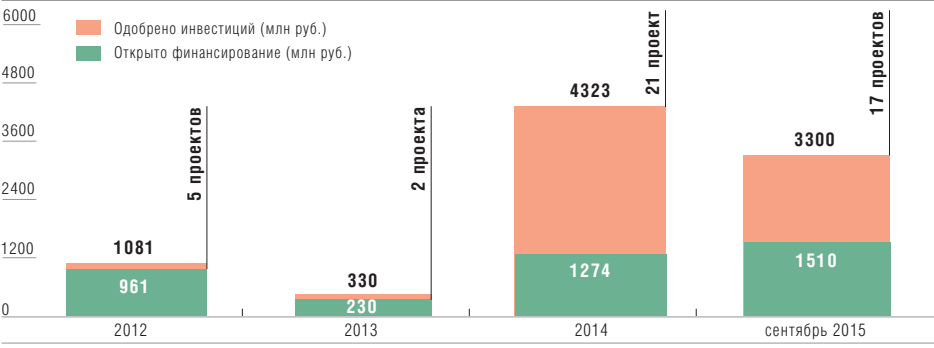
ВГ: А каких именно решений правительства или законодателей не хватает для эффективного развития ГЧП в инфраструктурных проектах?

А. Б.: Мне кажется, что основная сложность заключается в том, что у нас проблему решают по частям, фрагментарно, а инфраструктура требует решения по всей совокупности связанных с ней элементов инвестиционного процесса. Сейчас в основном решены вопросы контрактных отношений с частным сектором. Остаются вопросы расчета с инвестором, привлечения инвестором долгосрочного финансирования и организации развития рынка проектов.

Первый вопрос — это некоторая унификация моделей развития инфраструктуры, перестройка моделей развития государственных монополий в железнодорожном транспорте и в сетях от корпоративного финансирования к проектному, формирование модели национального концедента развития коммунальной инфраструктуры аналогично деятельности компании «Автодор» с учетом особенностей взаимодействия с муниципалитетами. Во всех случаях приоритетное использование концессии с платой концедента, привязанной к формированию дивиденда развития.

Во-вторых, механизм извлечения дивиденда развития на цели расчета с инвестором. Например, в дорогах научились работать с дорожными фондами. А какие еще бюджетные механизмы у нас сформировались для того, чтобы рассчитываться за долгосрочные инфраструктурные проекты? Близко к дорожным фондам возникают форматы фондов капитального ремонта и ответственности производителей за отходы. По решению руководства страны регионам будут компенсироваться затраты на создание инфраструктуры для промышленных парков за счет федеральных налоговых доходов, формируемых от резидентов этих парков. Есть попытка радикальных изменений с единым налогом на недвижимость на базе ее кадастровой стоимости, которая зависит напрямую от обеспеченности территории услугами с использованием публичной инфраструктуры. Такой механизм создавал бы дополнительные доходы в регионах, в муниципалитетах, и они могли бы направляться на расчет с инвесторами за развитие инфраструктуры. Одновременно эта модель снижала бы проблему необходимости немедленного роста тарифов для полного

ФИНАНСИРОВАНИЕ ФЦПФ НА ПОДГОТОВКУ ПРОЕКТОВ (МЛН РУБ.) ИСТОЧНИК: ФЦПФ.



покрытия текущих и капитальных затрат, а для здравоохранения, например, расчеты за создание доступной инфраструктуры.

В-третьих, расширение источников долгосрочного долгового финансирования. На сегодняшний день финансовый рынок для долгосрочных инвестиций очень ограниченный — это, по сути, Сбербанк, Газпромбанк, ВТБ, Внешэкономбанк и пенсионные фонды в относительно скромном объеме. Необходимо совершенствовать механизм проектного финансирования с использованием рефинансирования Центральным банком кредитов коммерческих банков. Также увеличивать объемы инвестирования за счет пенсионных накоплений — для этого создавать дополнительные инструменты повышения надежности таких инвестиций за счет участия в рисках, возможно, за счет параллельного инвестирования средств ФНБ (в младшие транши) и пенсионных накоплений, некоторых гарантийных схем.

Наконец, принципиально важно восстановить активную позицию Банка развития, подорванную неразрешимым наследием Олимпиады и санкциями. Сейчас Внешэкономбанк фондируется только за счет займов на внутреннем рынке, кредитов ЦБ и взносов правительства РФ в капитал. С учетом мирового опыта национальных банков развития надо рассматривать и другие способы. Например, разрешить размещение через банки-агенты специальных долгосрочных (до десяти лет) депозитов для населения (на долгосрочные некоммерческие цели — на образование и пр.), разрешить привлечение долгосрочных депозитов пенсионных фондов, в том числе какого-то объема ПФР, в качестве единственного исполнителя обслуживать страховые фонды саморегулируемых организаций, региональные фонды капитального ремонта жилья. Также подумать о формировании специального внебюджетного фонда на цели развития за счет специальных сборов, как в Бразилии (где Банк развития опережает Всемирный банк по объемам финансирования проектов развития) Еще посмотреть какая доля резервов коммерческих банков, размещаемых в Центральном банке, должна использоваться для снижения их рисков, связанных с недостаточностью долгосрочного развития и т. д.

Хотелось бы, чтобы все эти возможности не откладывались, так как они обеспечивают возможность перестройки модели развития инфраструктуры по существу, завершая череду перебора инвестиционных инструментов.

ВГ: Хорошо, это на уровне федеральных властей. А на уровне региональных?

А. Б.: Это третья проблема, абсолютно субъективная. Допустим, у нас есть контрактные механизмы, механизмы расчета, механизмы фондирования. Но чтобы велосипед ехал, нужно, чтобы кто-то крутил педали. От того, что у нас с вами есть инструмент, он сам по себе работать не будет: кто-то должен задействовать все эти механизмы. Частная инициатива, конечно, позволяет способствовать развитию процесса, но этого мало. У нас много говорилось о необходимости задействования механизмов ГЧП в рамках программ развития регионов — Дальнего Востока, Северного Кавказа. Смотрим соответствующую целевую программу — сколько денег запланировано на подготовку конкурсов? Ноль. А как тогда вы собираетесь призывать партнерство?

ВГ: А сколько было бы надо закладывать? Каковы типичные затраты на проработку проекта?

А. Б.: Можно оценивать с разных сторон. Примерная стоимость подготовки, например, по заказу местной администрации более или менее вменяемого, но не сильно детализированного с точки зрения изысканий проекта стоит где-то порядка 1% от общего объема капитальных

вложений, с изысканиями и проектно-сметной документацией — 3–5%. Теперь посмотрим с другой стороны. Если говорить об источниках финансирования концессий, пенсионные фонды не очень сильно заинтересованы рассматривать проекты, в которые они должны вложить меньше 1 млрд руб., у Внешэкономбанка нижняя планка — 2 млрд руб.

Если взять Всемирный банк, то у него стоимость подготовки несильно эластична к размеру проекта: если не заниматься проектно-сметной документацией или детализованными изысканиями, и находится в районе \$1 млн.

Получается, что средний бюджет на предпроект при наличии опыта и повторной документации колеблется в пределах от 20 млн до 50 млн руб. Но недавно Московская область, например, отторговала только концепцию проекта строительства скоростного трамвая за 300 млн руб.

В рамках нашего мандата на возвратной основе мы финансируем предпроектную подготовку проектов развития. В этом году на рассмотрении у нас порядка 200 проектных инициатив, при этом мы инвестируем в формирование примерно 15 проектов в год. За последние два года портфель формируемых проектов достиг 38. А с учетом большой доли приходящих незрелых предложений мы запустили механизмы участия в инициативных проектах.

ВГ: А какова сейчас типичная доля государства в рамках проектов ГЧП?

А. Б.: Если доля — это участие в финансировании капитальных затрат, то это зависит от типа проекта. В транспортных проектах государственный грант обычно на уровне 30–70% от стоимости капитальных вложений. А при описанной выше системе использования государством дивиденда развития на расчеты с инвестором можно снижать и даже доводить до нуля. Если это экономически эффективный проект и дивиденда развития достаточно, чтобы рассчитываться за рыночные инвестиции, никто не заставляет давать грант. Правда, многие бизнесмены рассматривают эти гранты как некую страховку от политического риска. Но я не думаю, что данный риск при наличии гранта действительно снижается, возможно, он даже возрастает.

ВГ: А если брать проект развития, который имеет экономическую обоснованность, там инвесторы на что обычно рассчитывают?

А. Б.: Если проект экономически не обоснован, то в нем нет дивиденда развития. Ну а если есть, то способ извлечения экономической эффективности для расчетов за инвестиции зависит от конкретного проекта, от сферы деятельности. Но там везде есть экономика. Например, в теплоснабжении очень высокие уровни затрат, очень высокие уровни неэффективности, уже очень высокие тарифы. И если, например, управлять с целью развить и добиться наибольшей загруженности эффективных по затратам мощностей, там можно просто получать прямой доход за счет роста эффективности оказания регулируемых услуг. Если мы говорим про автомобильные дороги, то здесь, если прибыли за счет платы за проезд нет (бесплатная дорога) или недостаточно, необходим механизм расчета общего экономического эффекта от развития территории и его направление на расчеты с инвестором через налоговую и бюджетную систему (например, дорожные фонды). Если мы говорим про социальную инфраструктуру, например строительство публичных бассейнов, то там возможно извлечение прибыли за счет дополнительных коммерческих услуг, что может дать инвестору возможность компенсировать эксплуатационные расходы и частично — капитальные затраты. Остаток должен быть оплачен за счет целевой программы развития физкультуры и спорта территории.

Как правило, целевая доходность инфраструктурных инвесторов (не путать с долговым финансированием) оценивается в 10–15% по собственному капиталу. Нашим инвесторам интересно начинать разговор про 20%. В Китае для привлечения инвесторов в инфраструктуру энергетики в свое время на бумаге показывали 28%, но когда очередь выросла неимоверно, все отрегулировалось вниз. Одновременно в инфраструктурных проектах, предполагающих полную коммерческую окупаемость акционерных и долговых инвестиций, EBITDA достигает 35–40% с учетом возврата привлекаемых средств.

ПСИХОЛОГИЯ ВРЕМЕНИ

ВГ: Нужно еще, чтобы частные инвесторы согласились на участие в проекте, это реально? Насколько вообще коммерческие инвесторы психологически готовы вкладывать деньги на 10–20 лет?

А. Б.: Мы видим достаточное количество инвесторов, готовых вкладываться в долгосрочные проекты. Просто потому, что доходность таких вложений — на уровне 15–20% годовых по собственному капиталу — это хорошая доходность по сравнению с тем, что можно получить на финансовом рынке. И она долгосрочная, обеспеченная взаимоотношениями государства с инвесторами в рамках проекта. Одновременно если инвестор — инвестиционно-строительная компания, то их строительный доход формируется от общего объема акционерного и долгового финансирования и может быть сопоставим с объемом участия в капитале.

Проблема долгосрочности больше связана с долговым финансированием. Пенсионные фонды и крупнейшие банки берут риски финансирования на срок 7–15 лет в зависимости от качества контракта ГЧП. При желании сторон, непротивлении ФАС и наличии гибкого контракта ГЧП риск рефинансирования среднесрочного долга или изменения процентных ставок может частично абсорбироваться изменением срока и иных условий контракта.

Хотел бы обратить внимание на другую проблему. Это отсутствие достаточного количества компаний-операторов, которые умеют управлять инфраструктурой как инвестиционным и операционным бизнесом. Инвесторов и строителей гораздо больше, а операторов в стране раз-два и обчелся. Это мне кажется, например, самой большой угрозой для успеха массовой передачи в концессию предприятий ЖКХ. Деньги без мозгов смысла не имеют.

ВГ: В описанной вами модели развития инвестор получает доход за счет экономического роста. Сейчас мы наблюдаем спад экономики. Что стоит сделать сначала — запускать точечные проекты для стимулирования роста или подождать, когда дно кризиса будет пройдено и начнется рост, чтобы частные инвесторы получили сигнал, что получают деньги обратно?

А. Б.: Условия экономического спада просто ограничивают сферу применения данных моделей. По крайней мере те возможные сферы применения, где уже есть денежные потоки, существуют и в условиях спада. И эти модели могут создать некую дополнительную эффективность управления публичными финансами, сокращая бюджетное финансирование капитальных вложений в текущем периоде.

Новое все равно можно создавать, просто это требует другого уровня координации развития производства и инфраструктуры. К примеру, мы недавно сделали совместно с Центром экономики инфраструктуры предварительное исследование по экономической бюджетной эффективности строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Екатеринбург—Челябинск. И в рамках действующей налоговой системы посчитали, какой объем пассажиров перекроется, какие возникнут дополнительные эффекты. Даже без учета ожидаемого роста цен на недвижимость, без учета стимулирования некоторых видов производства в ходе строительства — а там рельсы из Нижнего Тагила, металл — из Челябинска — возникает бюджетный эффект, который позволяет окупить капитальные затраты на проект примерно в течение 15 лет. Этот экономический эффект возникает за счет увеличения скорости сообщения, товарооборота, увеличения оборота денег во всей этой сложной агломерационной системе, от которого увеличиваются доходы бюджета. Самое важное, что мы видим: такие прорывные проекты в нашей стране юридически, экономически и финансово возможны.

Интервью взял ПЕТР РУШАЙЛО

РАЗВИВАЙСЯ, КТО МОЖЕТ

ВЛОЖЕНИЯ В ИНФРАСТРУКТУРУ — ОДИН ИЗ ОСНОВНЫХ ДРАЙВЕРОВ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ. ГЛАВНОЕ, ЧТО ДОЛЖНО СДЕЛАТЬ ГОСУДАРСТВО, ЧТОБЫ ЭТОТ МЕХАНИЗМ ЭФФЕКТИВНО РАБОТАЛ, — НАУЧИТЬСЯ ДЕЛИТЬСЯ ПОЛУЧЕННОЙ ВЫГОДОЙ С ЧАСТНЫМ БИЗНЕСОМ. А ЧАСТНЫЙ БИЗНЕС И ГРАЖДАНЕ — ДЕЛИТЬСЯ С ГОСУДАРСТВОМ ЛИЧНЫМИ ДОХОДАМИ, ПОЛУЧЕННЫМИ ОТ УЛУЧШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ.

ПЕТР РУШАЙЛО

МОДЕЛИ РОСТА Недостаточное развитие инфраструктуры стало уже, пожалуй, общим местом в дискуссии российских экономистов. Основные идеи при этом очевидны. Инфраструктурные ограничения являются серьезным тормозом экономического развития — грубо говоря, нет смысла строить новый завод, если отсутствует дорога для подвоза необходимого сырья и вывоза готовой продукции. А уровень плотности дорожного покрытия в России в разы меньше, чем в развитых странах, причем даже в европейской части страны.

Другие не менее очевидные соображение: развитие инфраструктуры приводит к улучшению качества жизни, что вызывает рост производительности труда и приток новых жителей на «инфраструктурно развитые» территории. А развитие новых технологий на базе современной инфраструктуры также означает рост производительности и появление новых производств — как основных, так и сервисных, что тоже приводит к увеличению темпов экономического роста.

Конечно, точки роста можно искать не только в инфраструктурных инвестициях. Яркий пример — масштабная программа модернизации промышленности, реализуемая российскими властями. Но инвестиции именно в инфраструктуру обладают еще одной важной особенностью, актуальной в период режима экономических санкций и резкого обесценения национальной валюты. Сегодня, даже если банки кредитуют реальные инвестиционные объекты в производственном секторе — скажем, в агропромышленном бизнесе или в промышленности, инвестиционный мультипликатор устроен таким образом, что значительная часть спроса в рамках долгосрочного инвестиционного процесса генерируется на импортные компоненты. Прежде всего если речь идет о модернизации и закупках машин и оборудования — доля импорта в этом сегменте очень велика, коэффициент импортозамещения по машинам и оборудованию, согласно экспертным оценкам и опросам предпринимателей, — менее 20%. Получается, что значительная часть инвестиций в развитие производственного сектора экономики попадает в итоге на валютный рынок и способствует девальвации. В условиях сжатия сырьевого экспорта это становится опасным.

Яркий пример — резкое обесценение рубля в конце 2014 года. Многие аналитики связывают его с решением Банка России де-факто начать эмиссионное кредитование экономики, рефинансируя коммерческие банки под залог прав требований по кредитам реальному сектору, и с тем, что эти деньги в итоге попали на валютный рынок.

В этом плане вложения в инфраструктуру более безопасны: там другой инвестиционный мультипликатор. Инфраструктурная инвестиция стимулирует прежде всего спрос на строительные материалы и услуги местных компаний в строительном и эксплуатационном секторах. А доля импортируемого оборудования, как правило, существенно ниже, чем при инвестициях в промышленность. Например, если брать подвижной состав для железных дорог, то в России практически все зна-

ПРИМЕНИТЬ И ОБЕСПЕЧИТЬ
ВЛАДИМИР ДМИТРИЕВ, председатель Внешэкономбанка, с удовлетворением отмечает, что «за последние пять лет сформирована развитая система компетенций и институтов развития, направленных на поддержку экономического роста. Работает механизм финансирования крупных инфраструктурных и промышленных проектов. Успешно действует система поддержки развития малого и среднего предпринимательства».



Однако у многих остается ощущение некоей пилотности создаваемых инструментов, их недостаточной мощности, иногда оторванности от реальной практики развития путем дележа бюджетного пирога.

В этой связи мы видим пределы действующей модели экономического роста, когда количество реализуемых экономически эффективных проектов ограничивается возможностями прямой бюджетной поддержки, а не уровнем эффективности этих проектов относительно стоимости привлечения рыночных ресурсов. Иными словами, чтобы новые инструменты заработали, их нужно применять и обеспечивать им достаточный запас мощности, а старые инструменты нужно выводить из оборота.

Также можно отметить, что там, где усилия государства по формированию развития на основе отдельных проектов государственно-частного партнерства были реализованы, начинает возникать осмысленный рынок. Так, произошло развитие рынка проектов по развитию аэропортов, развился рынок портов, начинают формироваться проекты по развитию дорог и мостов, на уровне субъектов РФ начинают формироваться новые категории проектов местного значения. Соответственно, необходимы сознательные и квалифицированные действия федеральных органов исполнительной власти, регионов и муниципалитетов по формированию предложения инфраструктурных проектов в соответствии с требованиями финансирующих организаций.

Записал ПЕТР РУШАЙЛО

чимые технологические проекты в этой сфере предполагают высокую степень локализации.

Однако несмотря на то что уровень развития отечественной инфраструктуры оценивается экспертами как весьма посредственный, вложения в инфраструктурные отрасли остаются в России на довольно скромном уровне — в районе 3% ВВП (Бразилия — 4,9% ВВП, Китай — 6,4%, Индия — 6,9%).

Одна из ключевых причин этого в том, что, хотя государство и признает важность развития инфраструктуры для экономического роста, оно не рассматривает подобные проекты как элемент построения комплексной модели экономического развития. А именно вся модель финансирования развития инфраструктуры сейчас построена по фактическому принципу «финансируем то, на что есть деньги, причем преимущественно бюджетные деньги». Иными словами, в большинстве случаев применяется модель, по сути не вписанная в рыночную экономику.

ЗАМКНУТЫЙ КРУГ В начале 2000-х годов в России были проведены реформы монополий — РАО ЕЭС, РЖД, дорожного и коммунального хозяйства, здравоохранения. После чего значительная доля вложений в инфраструктуру стала осуществляться на принципах корпоративного финансирования. Например, железные дороги у нас развиваются по принципу корпоративного финансирования. РЖД определяют финансовые потребности и то, насколько можно за счет тарифов покрыть инвестиции в инфраструктуру. Схожая система в энергетическом комплексе: развитие сетей идет в рамках инвестиционной программы ФСК.

Такая схема имеет ряд недостатков. Прежде всего речь идет о распределительной системе, когда решение о реализации проектов принимается в отсутствие реального рыночного механизма оценки их экономической эффективности. Понятно, что, например, строительство железной дороги должно окупаться не только за счет тарифов, но и за счет развития прилегающих территорий. Государство, конечно, может оценить свою выгоду от соответствующего экономического роста, однако это все равно будет решением «сверху». Вторая проблема — неповоротливость системы. Инвестиционные программы пишутся на несколько лет вперед, и если появятся новые интересные проекты, на них может просто не хватить средств. Привлекать же деньги на рынке не всегда возможно: компания-монополисты рискуют оказаться излишне закредитованными, что создает угрозу их финансовой стабильности.

То же самое обычно наблюдается на уровне региональных и муниципальных инфраструктурных проектов — строительства и реконструкции местных дорог, социальных объектов, систем тепло- и водоснабжения. Они, за редким исключением, реализуются за счет бюджетных средств либо средств внебюджетных фондов. Во времена экономических кризисов доходы бюджетов — как региональных, так и федерального — падают и развитие инфраструктуры начинает тормозиться.

Между тем описанный подход абсолютно противоречит экономической логике развития. В самом деле, получается следующее. Недостаточная развитость инфраструктуры является тормозом для экономического роста, а слабый экономический рост — это низкие бюджетные доходы и невозможность вкладывать деньги в развитие инфраструктуры.

Это замкнутый круг. Разрывать его можно разными путями. Например, обеспечить рост бюджетных расходов на инфраструктуру за счет заимствований. Но этот путь не особенно хорош. Во-первых, поскольку ухудшаются финансовые показатели бюджетов, и без того обремененных социальными обязательствами, далеко не всегда инвесторы готовы вкладывать деньги в такой «общий котел». Особенно памятуя о том, что российские регионы уже не раз оказывались в фактически дефолтной ситуации. Во-вторых, система при этом остается чисто распределительной и механизмов рыночной оценки проектов, рыночных стимулов к выбору наиболее эффективных направлений развития не появляется.

Альтернативный вариант — переход к принципам проектного финансирования, которые подразумевают оценку суммарной экономической эффективности каждого инвестиционного проекта и привлечение к участию в нем частных инвесторов. В этом случае государство расплачивается за проект уже после того, как бюджет начал получать доходы от его реализации. Привлечение же средств частных инвесторов позволяет снизить текущую нагрузку на бюджет, а независимая оценка финансовой состоятельности проекта — уменьшить вероятность принятия чиновниками неправильного решения.

Собственно, это и есть нормальный инвестиционный процесс — когда заемный капитал приносит прибыль, из которой потом инвестор рассчитывается с кредитором. Так развивается весь бизнес, так развиваются все страны, имеющие нормальные рынки привлечения капитала.

Работа по принципам проектного финансирования вполне может оказаться приемлемой и при реализации инвестиционных программ естественных монополий. Например, в РЖД в свое время подсчитали, что БАМ не окупается за счет доходов от перевозок. Но он вполне мог бы окупиться за счет развития инфраструктуры вокруг железной дороги, общей активизации деловой активности в регионе.

ЧАСТНАЯ ИНИЦИАТИВА Надо сказать, что в последние годы государство предпринимает некоторые шаги именно в этом направлении: пытается создать модели роста за счет реализации инфраструктурных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), в первую очередь с использованием механизма концессионных соглашений. Довольно существенную роль здесь сыграли принятые в течение последних лет изменения в законодательство, направленные, в частности, как указано в справке государственно-правового управления администрации президента РФ, «на снятие избыточных ограничений» в данной сфере.

Были предусмотрены новые механизмы расчета с инвесторами. Эксперты полагают, что такие изменения в законодательстве основаны на позитивном опыте реализации дорожных проектов. В частности, когда стало понятно, что инвесторы не поверят в окупаемость дороги Москва—Петербург за счет тарифной выручки, был внедрен описанный выше механизм с выплатами инвесторам из доходов бюджета, ➔

СЕЙЧАС ЖЕ ЧАСТО СКЛАДЫВАЕТСЯ ОЩУЩЕНИЕ, ЧТО ИДЕТ РАЗВИТИЕ ГЧП РАДИ РАЗВИТИЯ ГЧП. ИЛИ ИНФРАСТРУКТУРЫ РАДИ ИНФРАСТРУКТУРЫ. НА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОМ ЖЕ УРОВНЕ ВНЯТНУЮ СТРАТЕГИЮ РАЗВИТИЯ ГЧП ГОСУДАРСТВО ПОКА НЕ СФОРМУЛИРОВАЛО

→ возникающих за счет повышения доступности инфраструктуры. Кроме того, был создан механизм расчетов с инвесторами из средств дорожных фондов. После чего эту модель как юридическую конструкцию решено было сделать допустимой для всех других видов инфраструктурных проектов. Одновременно появились изменения в части механизма финансирования долгосрочных проектов. Они заключаются в том, что власти начали формулировать требование негосударственным пенсионным фондам до 50% всех новых размещаемых у них средств направлять на развитие экономики, в том числе в инфраструктурные и производственные проекты. Кроме того, Центральный банк в очень ограниченном объеме в рамках режима проектного финансирования согласился рефинансировать вложения коммерческих банков в инфраструктурные проекты. То есть фактически возникает механизм денежной эмиссии под долгосрочные проекты. Правда, насколько масштабными и оправданными с макроэкономической точки зрения окажутся эти вливания, пока не ясно — все-таки соображения финансовой стабильности являются для ЦБ приоритетными и денежная эмиссия не всегда ей способствует. Кроме того, с июля прошлого года действуют изменения в законодательстве о ценных бумагах, которые позволили создавать специальные финансовые общества и общества проектного финансирования. Эти общества могут приобретать права требования оплаты услуг в адрес непосредственных исполнителей проекта. Становится возможным заложить в финансовую схему будущие доходы от обслуживания потребителя, для того чтобы те, кто финансирует проект, получили контроль над денежными потоками. То есть общества проектного финансирования получают денежный поток от потребителя, из этих средств обслуживают долг, а уже потом отдают деньги заемщику. Сейчас уже есть с десяток специальных обществ проектного финансирования.

И, наконец, изменение, которое участники рынка часто называют самым важным. С мая при подготовке концессионных соглашений появилась возможность так называемой частной инициативы. Ранее инициировать инфраструктурные проекты, определять условия конкурсов для инвесторов могли только власти — поскольку именно власть в итоге определяет, какие инфраструктурные проекты нужны, она же их и финансирует. Сейчас у инвесторов появляется возможность самим готовить проекты, инициировать их, после чего либо проводится конкурс по выбору инвестора, либо концессия размещается у единственного исполнителя. Хотя, очевидно, и раньше заинтересованные инвесторы могли пробивать свои проекты в рамках неких неофициальных договоренностей с властями.

Отметим, что режим частной инициативы также важен тем, что устраняет ряд бюрократических преград. Дело в том, что когда чиновники занимаются финансированием проекта в рамках простой государственной закупки, процедура жестко регламентирована: расходы на базовое обоснование, потом — на проектирование, потом — на строительство и т. п. Лично чиновник чем-то рискует, по большому счету только если вскрыются факты коррупции или воровства.

Если же речь идет о работе в рамках механизмов ГЧП, с концессией, то процедура иная. Сначала нужно заказать обоснование того, зачем нужен проект, почему его возможно реализовать с учетом привлечения инвестиций, определиться с параметрами, которым должен удовлетворять инвестор, которым должен удовлетворять проект, чтобы инвесторы могли привлечь долговое финансирование, сформировать механизмы реализации, приемлемое юридическое обеспечение. . . Словом, это довольно сложный процесс. Потом еще нужно потратить деньги на разработку конкурсной документации, объявить конкурс.

И поэтому у чиновников всегда существует вопрос: а если никто не придет на конкурс, кто будет отвечать за потраченные бюджетные средства? И для них это действительно риск: эксперты говорят, что в рамках действующе-

СЕЙЧАС МЫ ИМЕЕМ ТРИ ФОРМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ: ЗА СЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, В РАМКАХ КОРПОРАТИВНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОГРАММ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ И В РАМКАХ МЕХАНИЗМОВ ГЧП. КОНКУРИРУЮТ ОНИ ЗА ОДНИ И ТЕ ЖЕ ДЕНЬГИ



МЕТОДОЛОГИЯ

ПРАВИЛА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

АЛЕКСАНДР ШОХИН, президент Российского союза промышленников и предпринимателей, полагает, что «осуществление эффективной государственной политики в сфере инфраструктурных проектов возможно только при активном взаимодействии всех уровней власти, госкомпаний и частного бизнеса».



АЛЕКСАНДР ШОХИН

На сегодняшний день в условиях возросшей геополитической напряженности и на фоне санкций в отношении целых секторов российской промышленности и экономики выходит на качественно новый уровень актуальность целого ряда задач.

Во-первых, это формирование проектов, которые будут способствовать качественному развитию экономики региона и отдельных отраслей. Основные вопросы — кто будет являться пользователем инфраструктуры, каким образом будет осуществляться возврат инвестиций в инфраструктуру, какие эффекты даст проект.

Во-вторых, это выстраивание механизмов финансирования и поиск частных источников финансирования проектов, в том числе проектов региональной инфраструктуры. В-третьих, четкое распределение рисков между государственным и частным партнером.

Определение этих параметров в качестве понятных правил игры для бизнеса и государства позволит совместить интересы частного и государственного партнеров в рамках единого проекта и достичь целей каждого из них.

Записал ПЕТР РУШАЙЛО

го законодательства не понятно, как обосновать расходование бюджетных средств, если конкурс не состоялся.

Режим же частной инициативы предполагает, что ответственность за расходы по подготовке проекта несет инвестор. При этом можно предусмотреть компенсацию этих затрат за счет победителя конкурса. Коммерческие риски в этом случае, разумеется, остаются, но бюрократические риски для чиновников снимаются.

Также отметим, что летом был принят отдельный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве», который регламентирует механизмы привлечения частных инвесторов в реализацию инфраструктурных проектов. Почти для всех видов объектов (кроме тепловых сетей и систем водоснабжения) предусмотрены иные помимо концессионных формы договоров, что должно сделать систему более гибкой.

СУРОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

Впрочем, бюрократические риски не главное препятствие для развития системы проектного финансирования в инфраструктурных областях. Самая большая проблема — непроработанность механизмов расчета с инвесторами с учетом суммарного экономического эффекта от реализации проектов. Наиболее сложная задача — в мобилизации бюджетных ресурсов для финансирования той доли проекта, которая не окупаема для частного сектора. Проблема здесь в том, что окупаемость для государства такого рода проектов возникает косвенным путем — через получение в будущем дополнительных налогов вследствие роста производительности экономики и роста добавленной стоимости, которая облагается налогами. Но российская налоговая система устроена пока таким образом, что не всегда позволяет извлечь эти эффекты там, где они появляются.

Например, большая часть эффектов от развития городской инфраструктуры возникает в виде прироста цен на недвижимость и прироста заработной платы и эти эффекты

действительно велики и носят устойчивый характер. Например, есть расчеты по Подмоскью: ускорение транспортного сообщения в два раза, до средневропейского уровня, приводит к повышению среднего уровня зарплат в регионе примерно на 30%. А рост цен на недвижимость может составить до 100% в силу того, что это индикатор производительности капитала, всех основных фондов. Если недвижимость дорогая, то это значит, что экономика в состоянии использовать эти фонды более эффективно, с большей отдачей.

Но как раз именно в этом отечественная налоговая система сильнее всего и сбоит: до сих пор эффективная система налогообложения недвижимости в пользу региональных и местных бюджетов на основе рыночной оценки ее стоимости в России не сформирована. Поэтому значительная часть этих эффектов фактически присваивается частным сектором и не доходит до тех бюджетов, которые должны быть драйверами развития инфраструктуры.

Понятно, что введение рыночной переоценки недвижимости в целях налогообложения — вопрос политический: едва ли такая инициатива может встретить поддержку как у населения, так и у бизнеса. Но также не понятно, за счет каких тогда средств создавать инфраструктуру, которая будет для населения увеличивать стоимость жилья, а для бизнеса — стоимость всех активов, производительность и рентабельность капитала.

Примерно того же плана проблемы и при инвестировании в ЖКХ: все упирается в сильно политизированный вопрос регулирования коммунальных тарифов. Например, реализация режима альтернативной котельной, который, по словам экспертов, является важным двигателем модернизации и повышения энергоэффективности всей коммунальной инфраструктуры, буксует именно по этой причине. Более того, даже если бы этот вопрос мог быть урегулирован законодательно, бизнес-инвестор далеко не всегда уверен, что власти могут держать ситуацию под контролем и обеспечить неукоснительное соблюдение

этих законодательных норм. И не всегда в силах местных и федеральных властей обеспечить в такой ситуации соблюдение заранее согласованных обязательств по тарифам. И инвесторы хорошо понимают эти риски.

Еще одна проблема: региональные бюджеты не занимаются гибким формированием своего долга с выделением компонента развития и отделением выплат по данной части долга от текущих затрат. А именно такой подход позволял бы закрепить условия возврата определенных компонентов муниципальных обязательств, долговых обязательств под прирост поступлений по определенным видам налогов.

В России такого рода подходы пока не практикуются. В результате получается следующее. Региональный или муниципальный бюджет обременен неким совокупным долгом. Часть этого долга возникла по причине опережающего финансирования текущих расходов, связанных с потреблением, например зарплат бюджетников в рамках президентских указов последних четырех лет. Эта часть не имеет отношения к долгосрочному развитию и не ведет к экономическому росту. Но долги, связанные с созданием инфраструктуры, конкурируют с этим видом долга. И вид долга, направленный на текущее потребление, фактически вытесняет долги на инфраструктуру, потому что у них одни и те же источники погашения. Практически идет дискриминация производительных инвестиций. Между тем Минфин России в принципе позволяет привязывать налоговые источники к определенному типу обязательств: если, допустим, прирост налогообложения недвижимости зарезервирован под инвестиционные долговые обязательства бюджета. Однако на практике этого не происходит. Что, разумеется, приводит к увеличению рисков для инвесторов и, как следствие, к удорожанию подобных проектов для бюджетов разных уровней.

ДЕНЬ ВЫБОРА

Набор проблем в области привлечения частных инвесторов в развитие инфраструктуры достаточно обширен. И по крайней мере внешне выглядит внушительнее списка достижений.

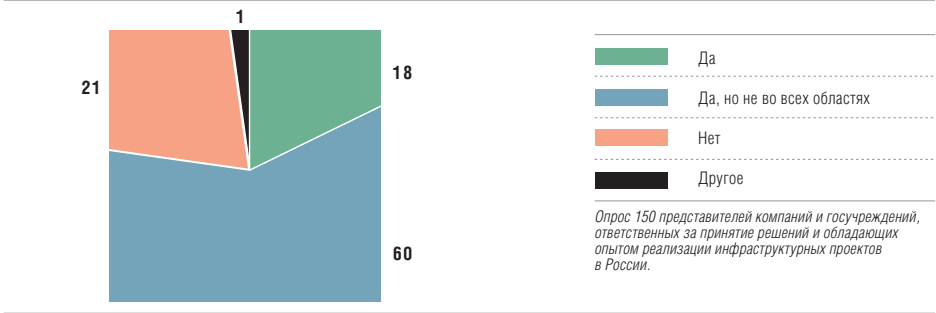
Но главная проблема, как представляется, лежит вовсе не в плоскости регламентации взаимоотношений в рамках соглашений государственно-частного партнерства или концессионных соглашений. А в поиске общей логики.

Действительно, если речь идет о создании точек экономического роста за счет реализации инфраструктурных проектов, именно эти соображения — соображения эффективности — должны быть поставлены во главу угла. Пока такой стратегии в явном виде не прослеживается — речь скорее о точечном развитии законодательства и соответствующей практики.

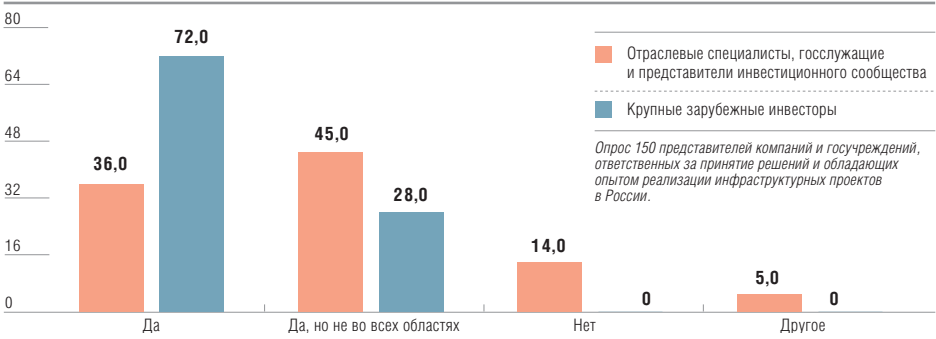
Фактически сейчас мы имеем три формы финансирования инфраструктуры: за счет только бюджетных средств, в рамках корпоративных инвестиционных программ естественных монополий и в рамках механизмов ГЧП. Однако конкурируют они за одни и те же деньги — средства бюджета и внебюджетных фондов. Понятно, что в большинстве случаев частный инвестор в конечном итоге получает компенсацию также от государства.

Очевидно, что если во главу угла ставятся интересы экономического роста, идеально, чтобы эта конкуренция шла в рамках единого поля и правила игры для всех были одинаковыми. А это значит, что данные правила должны быть разработаны и внедрены, введены четкие критерии отбора проектов, финансируемых с участием государства. Иными словами, конкурировать должны проекты, а не формы финансирования. Понятно, что все это требует достаточно больших усилий по реформированию системы принятия решений. Но также понятно, что без нормальной рыночной системы принятия решений крайне трудно добиться экономического эффекта. Опыт подобных глобальных реформ есть — в конце концов, не так давно в России не существовало даже более или менее нормальной системы размещения госзаказа на конкурентной основе. Но внедрили — и ничего, все живы. ■

ПОНЯТНА ЛИ ВАМ СТРАТЕГИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РФ? ИСТОЧНИК: ЕУ, 2014 ГОД.



СОГЛАСНЫ ЛИ ВЫ С ТЕМ, ЧТО ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ ДАДУТ МОЩНЫЙ ИМПУЛЬС РАЗВИТИЮ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ? (% ОТ ЧИСЛА ОПРОШЕННЫХ) ИСТОЧНИК: ЕУ, 2014 ГОД.



ПРОЕКТЫ ДАЛЬНЕГО СЛЕДОВАНИЯ

ВЛОЖЕНИЯ В РАЗВИТИЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ СЕТЕЙ ЯВЛЯЮТСЯ ОДНИМИ ИЗ САМЫХ ПОНЯТНЫХ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПОЛУЧЕНИЯ СИНЕРГЕТИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА ОТ ИНВЕСТИЦИЙ В ИНФРАСТРУКТУРУ. В ЭТОЙ ЖЕ СФЕРЕ СОСРЕДОТОЧЕНЫ И САМЫЕ АМБИЦИОЗНЫЕ, ДОЛГОСРОЧНЫЕ И ДОРОГОСТОЯЩИЕ ПРОЕКТЫ.

ПЕТР РУШАЙЛО

По данным прошлогоднего исследования консалтинговой компании EY (опрос 150 представителей компаний и государственных учреждений, ответственных за принятие решений и обладающих опытом реализации инфраструктурных проектов в России), железнодорожный транспорт является наиболее привлекательной областью для инвестиций в российскую инфраструктуру. Объем инвестиций в этой сфере в период с 2009 по 2030 год составит, по данным EY, почти половину от общего объема всех инвестиций в российскую инфраструктуру — \$462 млрд из \$969 млрд.

Сейчас дорабатывается проект программы организации скоростного и высокоскоростного движения на сети железных дорог ОАО РЖД. Если он будет принят, то планируемые объемы инвестиций составят около 4,9 трлн руб. на период до 2030 года, из которых около 1,5 трлн руб. заложено на реализацию проектов первого этапа, ввод в эксплуатацию которых планируется в 2020 году.

Такое положение дел неудивительно. Строительство и модернизация железных дорог дают совершенно очевидный набор эффектов — как прямых, так и косвенных. К первым относится увеличение трафика и рост соответствующих доходов от перевозок, ко вторым — эффекты от создания агломерационной зоны вокруг дороги, интенсификации бизнес-процессов, сокращения потерь времени за счет ускорения движения поездов.

Пожалуй, главным направлением в развитии сети железных дорог стала масштабная программа строительства высокоскоростных магистралей (ВСМ). Строительство современных магистралей со скоростью движения поездов до 350–400 км/ч позволяет не только существенно сократить время в пути и фактически интегрировать в единое целое удаленные центры развития экономики, но и разгрузить существующие железнодорожные пути и автодороги, уменьшив время простоя.

НА ПЕКИН! В мае 2013 года президент России Владимир Путин объявил о решении построить первую в России ВСМ Москва—Казань. Также было объявлено о возможности продления в будущем магистрали до Екатеринбурга и Ульяновска, а в дальнейшем — до Пекина. Реализация проекта была возложена на «дочку» РЖД ОАО «Скоростные магистрали».

В июле 2013 года трассу ВСМ утвердил научно-технический совет ОАО РЖД. Железная дорога длиной 770 км должна была пройти вблизи ряда административных центров — Владимира, Нижнего Новгорода, Чебоксар. По линии ВСМ должны были курсировать высокоскоростные поезда (со скоростями до 400 км/ч), ускоренные региональные поезда (на расстояния до 200 км и со скоростями до 200 км/ч), ускоренные ночные дальнемагистральные поезда, а также грузовые и контейнерные поезда (со скоростями до 160 км/ч).

Трассу планировалось построить в 2014–2018 годах, однако позднее проект был отложен из-за неготовности финансового модели.

Проект действительно масштабный: общая сумма инвестиций превышает 1 трлн руб., около трети из этих денег — невозвратная государственная субсидия. При этом он предусматривал использование механизмов государственно-частного партнерства, ряд участков трассы предполагалось построить за счет РЖД и государства, другие — за счет концессионеров.

Первоначально планировалось привлечь к проекту западных инвесторов, но в связи с введением режима санкций в отношении России этот вопрос стал неактуальным. Лишь в мае текущего года в ходе визита Владимира Путина в Китай был подписан меморандум, предусматривающий строительство российских ВСМ по китайским технологиям. А нынешним летом на Петербургском международном экономическом форуме «Скоростные магистрали» и консорциум

проектировщиков, в который вошли российские компании «Мосгипротранс» и «Нижегородметропроект» и китайская China Railway Eryuan Engineering Group Co. Ltd, подписали договор на разработку проектной документации ВСМ Москва—Казань. Стоимость контракта составила \$400 млн. При этом в РЖД сообщали, что на проектирование магистрали уйдет два года, строительство займет пять лет.

Вместе с тем оценка ОАО РЖД и Центра стратегических разработок, обнародованная в начале 2014 года, была иной: за счет мультиплицирующего эффекта дополнительный прирост валового внутреннего продукта в 2019–2030 годах должен был составить 7,2 трлн руб., а совокупные дополнительные бюджетные доходы — 2,3 трлн руб., что значительно превышало общий объем инвестиций в проект. При этом эксперты подчеркивали, что данная оценка не на полную перспективу жизненного цикла дороги, а на относительно короткий отрезок времени — до 2030 года, когда последний участок трассы будет функционировать менее восьми лет и интеграционные эффекты не успеют проявиться в полной мере.

При этом эксперты поясняли, что суммарный макроэкономический эффект оказывается столь значительным прежде всего потому, что существующая междугородная транспортная инфраструктура в зоне пролегания трассы (попадают территории семи регионов РФ: Москва, Московская, Владимирская, Нижегородская области, республика Чувашия, Марий-Эл, Татарстан) де-факто блокирует экономические связи, особенно на участке от Нижнего Новгорода до Казани. И множество городов и населенных пунктов фактически не имеют возможности эффективной экономической экспансии в соседние территории.

Так, ограничения на автомобильных и железных дорогах приводят к тому, что пассажиропоток между Нижним Новгородом и Казанью в два раза меньше, чем должен был бы быть исходя из соображений экономического развития этих регионов.

Опросы предпринимателей дали аналогичный результат: даже не сложности с перевозкой комплектующих и продукции, а просто невозможность быстро передвигаться по региону в рамках деловых поездок они называли существенным ограничением для развития бизнеса, установления контактов с поставщиками и расширения рынков сбыта.

В итоге проект ВСМ Москва—Казань получил одобрение в Минфине и Минэкономике.

ЕДИНСТВО ЦЕЛЕЙ Еще один проект, связанный с инвестициями в инфраструктуру железнодорожных сообщений, — строительство магистрали Екатеринбург—Челябинск. Он также претендует на то, чтобы быть частью мегапроекта ВСМ Москва—Пекин, но об этом пока говорить рано: проект находится на стадии предварительной проработки и может быть реализован в формате скоростной магистрали со скоростью движения до 250 км/ч.

Федеральный центр проектного финансирования инициировал оценку экономического целесообразности проекта исходя из предположения, что значительным может быть агломерационный эффект от объединения Челябинска и Екатеринбурга единой транспортной инфраструктурой, позволяющей сократить время в пути между городами до одного часа. Сейчас даже на автомобиле это требует около двух с половиной часов (специализированные сайты указывают большее время — три-три с половиной часа), на автобусе — четыре часа, на поезде — пять часов.

Были предложены два варианта. Первый — прокладка дополнительных путей и организация скоростного движения через город Каменск-Уральский, второй вариант предложил Илья Пономарев, управляющий директор ФЦПФ, работавший раньше на Урале и хорошо знающий экономическую географию региона: строительство высокоскоростной трассы через город Касли. Первый вариант интереснее тем, что требует меньших затрат (это больше модернизация, чем строительство с нуля), второй — тем, что захватит по дороге

шесть ключевых населенных пунктов, вообще лишенных сейчас железнодорожного сообщения, что даст значительный агломерационный эффект. В то время как даже первый, более бюджетный вариант создания скоростного сообщения через Каменск-Уральский снижает это время менее чем до 2 часов, строительство же СМ через Касли — до 1 часа 10 минут. Последнее даже с учетом передвижений до вокзала и от вокзала вполне соизмеримо с тем, сколько тратят, к примеру, жители Москвы и Подмоскovie на то, чтобы добраться до работы. Понятно, что в этом случае фактически возникает единый крупный экономический субъект с населением более 2,5 млн человек (1,4 млн — Екатеринбург, 1,2 млн — Челябинск), а с учетом расположенных вдоль трассы населенных пунктов — более 3,1 млн. Привлеченные эксперты ХП «Новый экономический рост» пришли к выводу, что совокупные косвенные эффекты от создания новой железнодорожной трассы сами по себе перекрывают инвестиции в строительство — даже без коммерческой компоненты, то есть без учета доходов от эксплуатации собственно дороги.

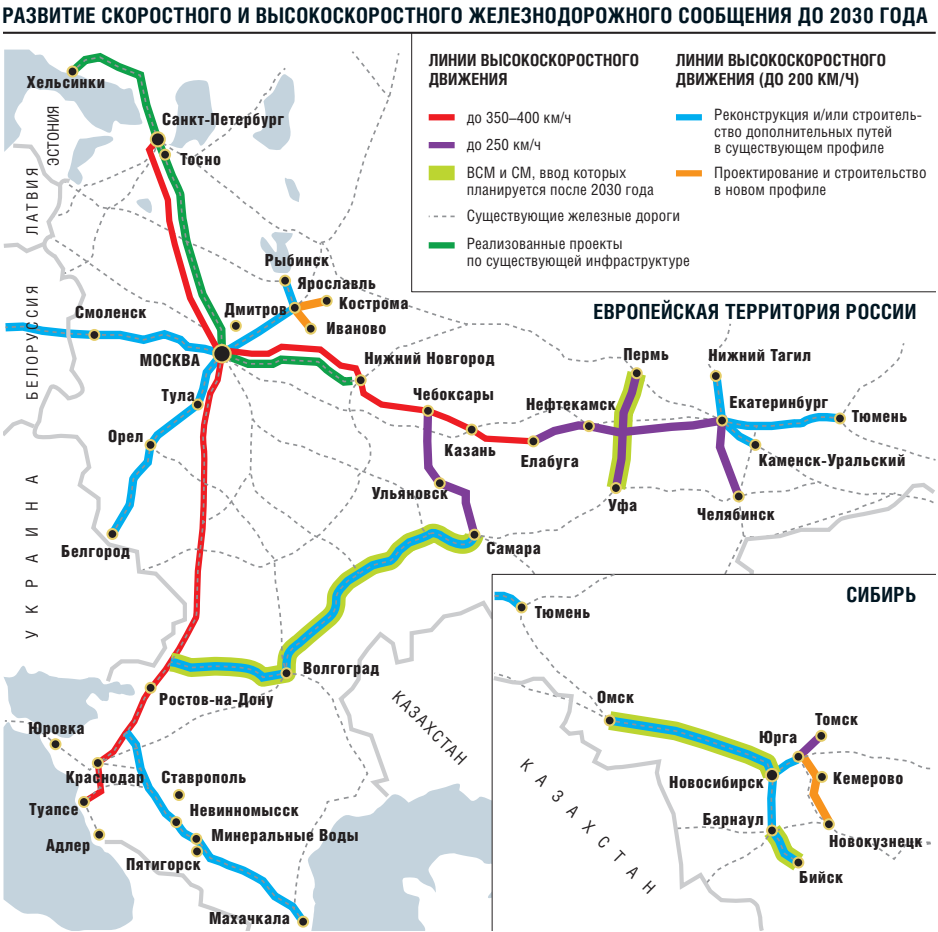
Для ВСМ через Касли расчеты следующие. При оценочной стоимости строительства 123 млрд руб. агломерационные эффекты должны привести к дополнительному приросту суммарного ВРП обоих регионов в 2020–2030 годах на 1,19 трлн руб., росту доходов региональных бюджетов на 130 млрд руб. А то, что при реализации проектов можно активно использовать продукцию местных предприятий (например, подвижной состав из Екатеринбурга, рельсы из Челябинска), дает прирост ВРП еще на 85 млрд руб., региональных доходов — на 34 млрд руб.

Коммерческий эффект, разумеется, также нельзя сбрасывать со счетов. Так, пассажиропоток на личном автотранспорте по маршруту Екатеринбург—Челябинск составляет 5,7 млн человек в год, «в зоне тяготения» линии Екатеринбург—Касли—Челябинск около 2,3 млн пассажиров в год пользуются автобусами, чтобы добраться до Екатеринбурга и Челябинска. И хотя скоростной железнодорожный транспорт дороже автомобильного и автобусного, эксперты рассчитывают, что скорость и удобство сыграют свою роль и пассажиропоток за счет поездов ВСМ составит 1,9 млн человек в год, еще 0,8 млн перевезут идущие по тому же маршруту ускоренные региональные поезда.

Получается следующее. Если бы администрации Свердловской и Челябинской областей решили вскладчину построить эту магистраль, то потенциальный прирост зарплат, цен на недвижимость, производительности труда, добавленной стоимости продукции с соответствующим приростом налоговой базы оказался бы выше затрат на проект ВСМ. Подобные проекты, отмечают эксперты, имеет смысл реализовывать даже просто за счет выпуска регионального долга, который фактически эмитируется под будущий прирост налоговой базы обоих регионов.

Первый вице-президент ОАО РЖД Александр Мишарин говорит, что этот проект создаст в Уральском регионе новую агломерацию, которая будет способствовать, как экономическому развитию регионов, так и повышению качества жизни населения Урала. Проект прекрасно интегрируется в глобальный транспортный коридор «Москва—Пекин» и имеет шансы привлечь заинтересованных инвесторов.

Губернатор Челябинской области Борис Дубровский уже заявил, что область готова пойти на то, чтобы софинансировать подготовку проекта СМ Екатеринбург—Челябинск, а реализовываться он будет на основе механизмов государственно-частного партнерства с использованием инфраструктурных облигаций. В регионе, по сообщениям местных СМИ, будет создана специальная рабочая группа. Она займется вопросами разработки технического задания на проект участка высокоскоростной магистрали Челябинск—Касли—Екатеринбург. Также будет создана корпорация развития ВСМ Челябинск—Касли—Екатеринбург в форме ОАО; в число акционеров войдут инвесторы проекта. ■



ТИПОЛОГИЯ ИНВЕСТОРА

В СЕНТЯБРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПРОЕКТ-НОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ (ФЦПФ) ПРОВЕЛ ОПРОС ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТОРОВ — 35 КРУПНЕЙШИХ РОССИЙСКИХ УПРАВЛЯЮЩИХ КОМПАНИЙ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОН-НЫХ ФОНДОВ — С ЦЕЛЮ ВЫЯСНИТЬ ИХ ОТНОШЕНИЕ К ИНФРАСТРУКТУРНЫМ ПРОЕКТАМ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА. ИССЛЕДОВА-НИЕ ПОКАЗАЛО, ЧТО ЛИШЬ 46% ИЗ НИХ ГОТОВЫ ВКЛАДЫВАТЬСЯ В ПРЕДЛОЖЕННЫЕ ПРОЕКТЫ В ТЕЧЕНИЕ БЛИЖАЙШИХ ПЯТИ ЛЕТ. ПЕТР РУШАЙЛО

Впрочем, такое положение дел неудивительно. «До недав-него времени в России о рынке долгосрочного инвестирова-ния в инфраструктуру с привлечением средств НПФ даже и не говорили,— рассказывает первый заместитель гене-рального директора УК „Лидер“ Юрий Сизов.— Отдельные проекты были, но рынок существовал только в краткосроч-ном формате. Ставки, объемы, ликвидность, рыночные ин-дикаторы — все было заточено под краткосрочный сегмент. Даже НПФы, будучи по природе своей долгосрочными ин-весторами, жили и работали в условиях доминирования кра-ткосрочной парадигмы регулирования финансового рынка. Поэтому только сейчас рынок начинает всматриваться в долгосрочные финансовые инструменты, меняются регуля-торные условия инвестирования для НПФов, риск-менеджмент фондов нарабатывает практику финансового мониторинга не только эмитентов, но и проектов». Поэтому уже можно считать достижением то, что 29% опрошенных активно участвуют в инвестировании в инфраструктурные проекты. Правда, даже те, кто причисляет себя к активным игрокам на данном рынке, отмечают ряд факторов, делаю-щих такие инвестиции затруднительными.

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РИСКИ Как всегда, пер-воочередное внимание инвесторы уделяют рискам. Внеш-не в этом плане все выглядит довольно привлекательно — как для государства, так и для инвесторов. «Если гово-рить о выгодах для инвестора, то прежде всего нужно от-метить меньший уровень рисков инфраструктурных про-ектов в сравнении с коммерческими проектами, поскольку любой проект ГЧП предполагает определенные гарантии окупаемости вложений,— отмечает руководитель направ-ления управления активами ГК „Регион“ Андрей Жуй-ков.— Для государства же эти проекты — это прежде всего повышение эффективности использования бюджет-ных средств, стимулирование инвестиционной активнос-ти, создание новых рабочих мест за счет привлечения в экономику долгосрочных средств».

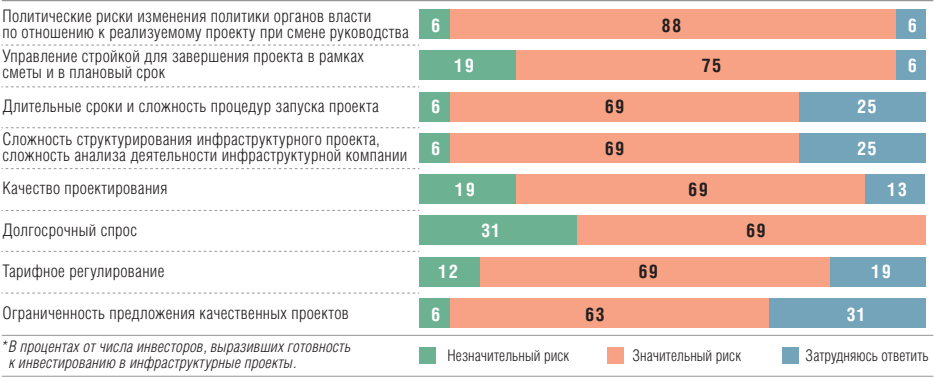
Вместе с тем опрошенные инвесторы оценивают риски при инвестировании в инфраструктуру как высокие и мало-управляемые. Каждый из предложенных для оценки 15 ти-пов рисков не менее половины респондентов оценили как значительный. Больше всего инвесторы боятся, что смена чиновников в каком-либо ведомстве или местных властей приведет к отказу нового руководства от обещаний, данных их предшественниками.

«Для увеличения числа концессионных проектов с ре-альными инвестициями через механизм концессионных облигаций и в целом для развития рынка долгосрочных инвестиций в инфраструктуру целесообразно принять ряд мер в сфере регулирования,— говорит Юрий Си-зов.— Необходимо установить субсидиарную ответ-ственность бюджета высшего уровня в отношении обяза-тельств концедента нижнего уровня, например субсиди-арную ответственность федерального бюджета по обяза-тельствам концедента регионального уровня, субсидиар-ную ответственность регионального бюджета по обяза-тельствам концедента муниципального уровня. Также же-лательно введение законодательной нормы о том, что государство объявляет конкурс на концессию только при условии оформленных земельных отношений. Это при-ведет к снижению риска задержки реализации и сниже-ния доходности проекта по причине неурегулированности отношений земельной собственности со стороны CONCE-дента. И, наконец, желательно введение особого режима поддержки проекта со стороны государства в форс-мажорных обстоятельствах».

ОПРОС

ОЦЕНКА ЗНАЧИМОСТИ РИСКОВ ПРИ ИНВЕСТИРОВАНИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ* (%)

источник: фцпф.



*В процентах от числа инвесторов, выразивших готовность к инвестированию в инфраструктурные проекты.

Незначительный риск

Значительный риск

Затрудняюсь ответить

Пока же наилучшими формами обеспечения рисков участия в инфраструктурном проекте для респондентов являются договорные обязательства частного контра-гента и залог прав на выручку: их назвали привлекатель-ными 69% опрошенных. А вот договорные обязатель-ства публичного контрагента (то есть местных органов власти) считают приемлемыми лишь 50% институцио-нальных инвесторов.

«Мы рассматриваем возможность поручительства по обязательствам концессионера перед держателями обли-гаций по специфическим рискам, связанным с особенно-стями структурирования инфраструктурных проектов, до 5% от объема размещаемого долга на самые рискованные 3 года проекта,— говорит первый заместитель генераль-ного директора ФЦПФ Мария Панина.— Этот объем ри-ска соответствует международной статистике. Рассчиты-ваем, что это будет учитываться регулятором для включе-ния в котировальный список».

ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Не соответствуют пока по-желаниям инвесторов и экономические параметры су-ществующих проектов. Для трети (33%) институцио-нальных инвесторов, планирующих инвестиции в ин-фраструктурные проекты, ожидаемый срок размещения инвестиций — десять и более лет, тогда как целесоо-бразным чаще всего называют срок размещения инве-стиций на три года и более короткие сроки.

Едва ли это пожелание исполнимо по отношению к са-мим проектам. «Исходя из опыта проектов ГЧП, с которы-ми мы работали, минимальный срок инвестирования со-ставляет семь-десять лет,— констатирует Андрей Жуй-ков.— Конкретные сроки сильно зависят от объема капи-тальных затрат и структуры привлечения средств».

ОЦЕНКА ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РИСКОВ ПРИ УЧАСТИИ В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ* (%)

источник: фцпф.



*В процентах от числа инвесторов, выразивших готовность к инвестированию в инфраструктурные проекты.

Привлекательная форма

Непривлекательная форма

Затрудняюсь ответить

«В нашем портфеле в настоящее время уже 13 ГЧП-проектов на основе концессий, структура финансирова-ния которых включает или предполагает выпуск проект-ных облигаций эмитентами-концессионерами,— рас-сказывает Юрий Сизов.— Эти проекты реализуются в автодорожной сфере, в сфере обращения с отхода-ми, эксплуатируются четыре спортивных объекта. В Волгограде недавно было подписано концессионное со-глашение о модернизации системы водоснабжения и водоотведения — это уникальный проект, такого на рынке ГЧП-проектов еще не было: при обязательствах концессионера только на первом этапе инвестировать около 7 млрд руб. для потребителей в городе тарифы не повышаются».

ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ВОПРОС

Помимо поли-тических рисков инвесторы отмечают и серьезные хозяй-ственные риски инфраструктурных объектов. 75% инве-сторов считают серьезным риск, связанный с необходи-мостью завершить этап строительства в оговоренные сроки и в рамках заданной сметы. «Основной риск для проектов ГЧП несет рост стоимости материалов и строи-тельно-монтажных работ, поскольку изменить согласо-ванную оценку объекта для его передачи государству или местным властям, а также размер платы за доступ или использование объекта крайне сложно»,— объясняет Андрей Жуйков.

Эти риски увеличиваются в кризисное время, когда резко возрастает вероятность изменения процентных став-ок, а инфляция становится малопредсказуемой. Впрочем, стоит отметить, что с подобными сложностями государ-ство уже начинает бороться — так, в дорожной отрасли уже идет подготовка ряда конкурсов с обязательствами концедента взять их на себя (подробнее см. материал «До-роги жизни» — стр. 10).

В целом это совпадает с пожеланиями инвесторов. На вопрос «Какую доходность при инвестировании в ин-фраструктуру вы считаете приемлемой для рассмотре-ния?» наибольшее число респондентов выбрало вариант ответа «инфляция плюс маржа», на втором месте ока-зался вариант «ключевая ставка ЦБ плюс маржа».

Примерно так и обстоит дело на практике. «Доход-ность концессионных облигаций в большинстве случаев привязана к инфляции и превышает ее на 3–4 процент-ных пункта,— говорит Юрий Сизов.— При оценке ри-сков инвестирования в эти ценные бумаги мы исходим из того, что они выпущены для финансирования кон-кретных проектов на основе государственно-частного партнерства, имеют в своей основе договор частного ин-вестора с РФ, субъектом федерации или муниципали-тетом крупного города. Это ставит облигации концесси-онера в некое срединное положение между государ-ственными ценными бумагами и обычными корпоратив-ными облигациями. По крупным проектам федерально-го уровня, как правило, предусматриваются гарантии Минфина РФ, а также софинансирование проекта со стороны государства».

Как отмечает председатель совета директоров «ВТБ Капитал Управление активами» Владимир Потапов, «для институциональных инвесторов такие проекты ин-тересны тем, что они могут инвестировать деньги по интересным доходностям, часто привязанным к опре-деленному уровню реальной доходности выше инфля-ции, а для эмитента это новые возможности привле-чения долгосрочного финансирования, так необходи-мого сейчас». ■

АЭРОПОРТ

ПРЕДМЕТ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ АЭРОПОРТОВ — ДАВНО НАЗРЕВШИЙ И КРИТИЧЕСКИЙ ВОПРОС ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ. СОВЕРШЕННО ОЧЕВИДНО, ЧТО БЕЗОПАСНОЕ, СОВРЕМЕННОЕ И ЭФФЕКТИВНОЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СЕТИ АЭРОПОРТОВ ДОЛЖНО СТАТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИМ ПРИОРИТЕТОМ РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ.

МАРИЯ КУТУЗОВА

СВЕРНУТАЯ СЕТЬ По данным Росавиации, с 1992 года в России резко сократилось количество аэродромов: с 1302 до 282 (по состоянию на июнь текущего года). Регионы пока не в состоянии обеспечить должный уровень развития транспортной инфраструктуры. Одна из основных проблем — необходимость проведения капитального ремонта взлетно-посадочных полос, терминалов.

Обычно строительство аэродромной инфраструктуры финансируется за счет средств федерального бюджета (в подавляющем большинстве случаев аэродромы являются собственностью РФ), при этом региональные власти участвуют в обеспечении необходимой внешней инженерной инфраструктуры, а средства частного инвестора привлекаются в терминальный комплекс и объекты вспомогательной инфраструктуры. Эта модель позволила запустить ряд знаковых аэропортовых проектов, в том числе в Екатеринбургe, Самаре, Сочи, Владивостоке, Новосибирске, Перми.

«Но для полноценного развития аэродромной сети существующего финансирования за счет средств федерального бюджета недостаточно, — говорит Михаил Жеребцов, генеральный директор ФГУП «Администрации гражданских аэропортов (аэродромов)». В ведение учреждения входит формирование в стране эффективной аэродромной инфраструктуры, на балансе предприятия находится аэродромное имущество 67 гражданских аэропортов. — Государственная политика в данном направлении также нацелена на привлечение частных инвесторов».

Концессия на аэродром могла бы стать одним из приемлемых вариантов. Внесение в прошлом году поправок в законодательство о концессиях сделало этот механизм доступным для отрасли. Теперь предусматривается «плата концедента» на стадии эксплуатации объекта, что дает регионам возможность «платить в рассрочку» за построенные объекты с заданными технико-эксплуатационными характеристиками. Однако в сфере развития аэропортов и аэродромов концессия только начинает применяться. «Строительство аэропорта Омск-Федоровка может стать одним из первых примеров использования этой модели», — говорит Михаил Жеребцов.

ЗА ГОРОДСКОЙ ЧЕРТОЙ Проект «Омск-Федоровка» предусматривает создание за пределами городской черты города Омска нового аэропорта Омск-Федоровка — транспортного узла международного класса, отвечающего современным требованиям безопасности. Действующий аэропорт Омск-Центральный расположен почти в центре города и окружен жилыми кварталами, которые оказываются в зоне неприемлемо высокого шума от взлета и посадки самолетов. Расположение аэропорта сдерживает развитие города, не позволяя развернуть, например, высотное строительство жилья. По этим причинам в конце 1970-х годов за пределами городской черты началось строительство нового аэропорта Омск-Федоровка, но из-за недостатка финансирования работы были прекращены в 1990-х годах. Сейчас это комплекс недостроенных зданий и сооружений с сетью подземных и надземных коммуникаций.

В 2007 году весь недостроенный комплекс аэропорта и аэродрома был передан Омской области при условии реализации проекта с использованием государственно-частного партнерства. Таким образом, за решение проблемы аэродрома оказалась ответственна область, и в текущем году она предложила инвесторам для обсуждения разработанный ФЦПФ проект концессии на строительство и эксплуатацию аэродрома и аэропорта — фактически первый региональный концессионный проект в этой отрасли.

Предметом концессионного соглашения является создание нового аэропорта и аэродрома и перенос в него авиационной деятельности, а также его эксплуатация и разви-



КОНЦЕССИЯ НА СТРОИТЕЛЬСТВО АЭРОПОРТА ОМСК-ФЕДОРОВКА МОЖЕТ СТАТЬ ОДНИМ ИЗ ПЕРВЫХ ПРИМЕРОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЧП В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ТРАНСПОРТНОГО ПРОЕКТА

тие по мере роста пассажиропотока. Концедентом по соглашению выступит Омская область, концессионером — выбранный по результатам открытого конкурса частный инвестор. В качестве государственной поддержки предусматривается плата концедента на стадии эксплуатации объекта. Концессионное соглашение предусматривает на период строительства аэропорта Омск-Федоровка передачу инвестору в управление действующего аэропорта, что облегчит процесс перебазирования аэропорта и позволит снизить управленческие и технические риски концессионера. «Разработка технических и технологических решений основана на необходимости максимального использования существующих систем и сооружений аэропорта Омск-Федоровка для минимизации объема первоначальных капитальных затрат по проекту. Предполагается поэтапное развитие инфраструктуры аэропорта, синхронизированное с ростом объема авиаперевозок с горизонтом планирования до 2038 года. Согласно прогнозам «Люфтваганс Консалтинг Групп», реалистичным сценарием развития авиаперевозок может быть объем в 3 млн пассажиров к данному сроку, — рассказывает Олеся Гладкова, директор ФЦПФ по проектам в транспортной инфраструктуре. — По итогам проведенных в августе—сентябре презентаций проекта выявлена предварительная заинтересованность в проекте как со стороны ведущих российских и иностранных операторов аэропортов, так и со стороны крупных институциональных инвесторов, кредитных и строительных организаций».

ЭКОНОМИКА МАСШТАБА В компании «ВТБ Капитал» (является одним из ведущих финансовых инве-

сторов на российском инфраструктурном рынке) полагают, что возможность использовать схему концессий как вариант механизма ГЧП даст дополнительный импульс для новых проектов в этом секторе. «При этом пассажиропоток как таковой не является определяющим фактором. Как правило, прогнозируемый пассажиропоток определяет требования к пропускной способности инфраструктурного комплекса аэропорта, что, в свою очередь, определяет размер необходимых инвестиций и ожидаемый экономический эффект. Таким образом, заинтересованность инвесторов в тех или иных аэропортовых инвестициях определяется не столько пассажиропотоком, сколько требуемым объемом инвестиций и ожидаемым экономическим эффектом. Зарубежный опыт показывает, что «экономика масштаба» начинает работать для аэропортов, после того как пассажиропоток превысит 3 млн человек в год. Поскольку во многих аэропортах России годовой прирост пассажиропотока на протяжении нескольких последних лет находился на уровне 15%, то для потенциальных инвесторов может быть интересно рассматривать аэропорты с годовым пассажиропотоком от 1 млн, так как при такой динамике вероятность быстрого роста пассажиропотока до 3 млн достаточно высока», — комментируют в компании.

В «Базовом элементе» (крупный стратегический игрок на рынке, оператор шести аэропортов: в Краснодаре, Анапе, Геленджике, Сочи, Красноярске и Владивостоке) считают, что, «безусловно, у концессионной модели развития инфраструктуры аэропортов есть будущее. Внесенные поправки позволяя стандартизировать взаимоотношения между государством — владельцем наземной инфраструктуры — и частным инвестором — оператором взлетных полос и перронов. Концессия — достаточно распространенная мировая практика, и использование ее в России даст дополнительный импульс развитию транспортной инфраструктуры. Наличие «плат за доступность» в предлагаемой модели может

стать одним из эффективных инструментов для реализации как самой модели, так и в отдельных проектах». В компании отметили, что проект концессий применим преимущественно для аэропортов с целевым пассажиропотоком от 3 млн человек в год, и при внедрении новой модели необходимо обозначить критерии, когда проект может быть финансово успешен. Это воспрепятствует ненужному ажиотажу и законодательно отсеет несостоятельных инвесторов.

По словам Сергея Рудакова, генерального директора «Новопорта» (крупнейшего регионального холдинга, под управлением которого находится 10 аэропортов: в Новосибирске, Челябинске, Тюмени, Волгограде, Астрахани, Чите, Барнауле, Томске, Мурманске, Перми), крупные аэропорты, конечно, являются наиболее привлекательными объектами для инвестиций с точки зрения рентабельности и сроков окупаемости. Однако эффективность проекта определяется не только масштабом деятельности, но и стоимостью сделки вхождения в него, рыночными перспективами развития аэропорта, а также степенью его поддержки со стороны государства. «Среди таких мер можно выделить, во-первых, наличие такого проекта в федеральных целевых программах, таких как ФЦП «Развитие транспортной системы России» и «Государственная граница РФ», поскольку без государственных вложений в аэродромную инфраструктуру и пункт пропуска даже средние и крупные аэропорты могут иметь слабую инвестиционную привлекательность для инвестора, не говоря уже о небольших. Во-вторых, имеет значение наличие аэропорта в программах субсидирования полетов (региональных, «Крым»), стимулирующих развитие пассажиропотока. В-третьих, важным обстоятельством является наличие аэропорта в таблицах международных маршрутов, что позволяет развивать международное сообщение». Также немаловажным фактором, по мнению господина Рудакова, является поддержка программы развития аэропорта правительством региона. ■

ДОРОГИ ЖИЗНИ

ДОРОЖНАЯ ОТРАСЛЬ — ОБЛАСТЬ ИНФРАСТРУКТУРНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА, В КОТОРОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО (ГЧП) РАЗВИВАЕТСЯ НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНО, ПРИЧЕМ УЖЕ НЕ ПЕРВЫЙ ГОД. БОЛЬШОЕ КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ УДАЕТСЯ РЕАЛИЗОВАТЬ БЛАГОДАРЯ ТОМУ, ЧТО ГОСУДАРСТВО СУМЕЛО ПРЕДЛОЖИТЬ ИНВЕ-
СТОРАМ ГИБКИЕ СХЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ АДАПТИРОВАНЫ К КОН-
КРЕТНЫМ УСЛОВИЯМ ПРАКТИЧЕСКИ ЛЮБОГО ПРОЕКТА.

ПЕТР РУШАЙЛО

ТРАССА В ОБХОД Первые в России концессии на строительство дорог были заключены в 2009 году. Это были проекты строительства головного участка скоростной автомобильной дороги Москва—Санкт-Петербург с 15-го по 58-й км, и 18-километрового участка трассы М1 в обход города Одинцово.

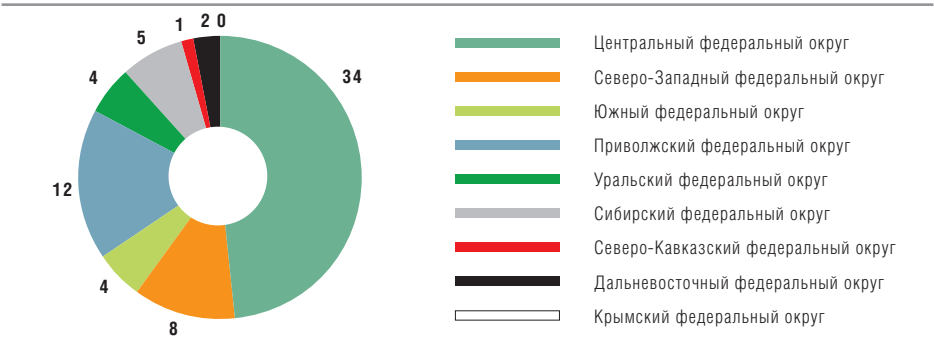
Эти сделки были важны не только как собственно дорожные проекты. Они позволили госструктурам наработать опыт взаимодействия с частными инвесторами, научиться искать баланс интересов между государством и частными инвесторами — как в части финансово-экономических показателей проектов, так и в части распределения рисков их реализации. Параллельно с работой над подготовкой данных проектов шло также формирование нормативной базы.

Трасса в обход Одинцово была сдана в эксплуатацию два года назад, на трассе Москва—Санкт-Петербург рабочее движение открылось в декабре прошлого года, а с ноября текущего будет введена система взимания платы. Обе эти дороги переданы в концессию на 27 лет. Соотношение финансирования: государство — порядка 45%, частный инвестор — порядка 55%.

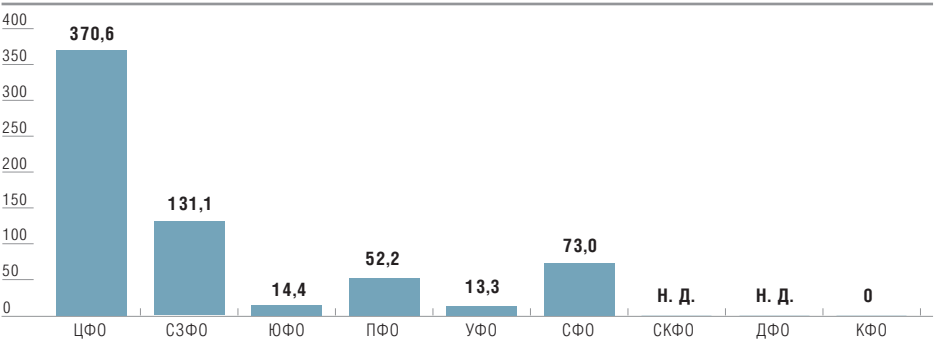
Описанные концессии подразумевают прямой сбор платы в пользу концессионера. При этом риск трафика остается у концессионера.

Государство при этом за 45% стоимости получило готовые объекты, рассчитывая на серьезный экономический эффект от повышения деловой активности, и не должно нести затраты на их эксплуатацию — это делает концессионер за счет тех средств, которые собирает. При этом

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОЕКТОВ ГЧП В СФЕРЕ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ ИСТОЧНИК: ГК «АВТОДОР».



ИНВЕСТИЦИИ В ПРОЕКТЫ ГЧП В СТРОИТЕЛЬСТВЕ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ (МЛРД РУБ.) ИСТОЧНИК: ГК «АВТОДОР».



концессионер получает деньги только в качестве платы за проезд, поэтому он заинтересован, чтобы объем трафика рос, а тариф на платных участках был сбалансирован.

Данная схема не единственная, используемая в России при реализации проектов ГЧП. Также применяется механизм концессии с платой концедента и долгосрочного

инвестиционного соглашения — в этих случаях государство вносит эксплуатационные платежи на содержание дороги и инвестиционные платежи. В этих случаях плата взимается в пользу концедента, то есть государства. А государство платит оператору по определенному фиксированному тарифу из денег, которые он собирает, плюс возвращает инвестиционные платежи.

Стоит отметить, что такое понятие, как «плата концедента», появилось в российском законодательстве только в 2011 году. Фактически его введение означало, что коммерческие риски автодорожного проекта может нести публичная сторона, то есть федеральные и местные власти. Это придало импульс развитию дорожных ГЧП-проектов и сделало возможным использование региональных дорожных фондов на финансирование проектов ГЧП. Источниками дорожных фондов являются сборы транспортного налога, сборы с акцизов, топливных сборов и т. п. Кроме того, могут быть задействованы доходы от использования автодорожной инфраструктуры — в проектах ГЧП это может быть плата за проезд.

Это стало важной новацией. Дело в том, что многие дорожные проекты имеют весьма длительные сроки окупаемости: выход на положительную операционную доходность с учетом необходимости погашения операционных платежей часто составляет более десяти лет. С введением механизма платы концедента риски трафика на первоначальном этапе эксплуатации и риски регулирования тарифа стало возможным принимать на себя публичной стороне. При этом вся выручка, получаемая от сбора платы за проезд, перечисляется в дорожный фонд.

«ВДОЛЬ ДОРОГИ ОБЯЗАТЕЛЬНО БУДЕТ РАЗВИВАТЬСЯ ЗОНА ПРИТЯЖЕНИЯ»

СЕРГЕЙ КЕЛЬБАХ, председатель правления государственной компании «Автодор», убежден, что, несмотря на кризис и даже вопреки ему, строительство дорог способствует экономическому росту — и это несмотря на то, что в регионах практически нет местных дорожных программ.



СЕРГЕЙ КЕЛЬБАХ ПРОДВИГАЕТ НОВЫЙ, ПРОГНОСТИЧЕСКИЙ ПОДХОД В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЯ О СТРОИТЕЛЬСТВЕ НОВЫХ ДОРОГ

тот, который называется «оптимистический», я бы лично назвал «минимально необходимым», поскольку базовый сценарий, который государственной компанией был представлен Минтрансу, был уменьшен в два раза в части темпов прироста протяженности дорог. На сегодня, согласно этому «оптимистическому» сценарию, предполагается, что до 2030 года протяженность скоростных автомобильных дорог вырастет до 12,8 тыс. км, тогда как с точки зрения расчетов аналитиков необходимый минимум — 18 тыс. км. На самом же деле страна нуждается еще в большем инфраструктурном развитии.

ВГ: Как финансируется строительство?

С. К.: Для того чтобы можно было развивать федеральную сеть скоростных автомобильных дорог в условиях бюджетных ограничений, была создана госкомпания «Автодор». Фактически мы применили опыт западноевропейских стран послевоенного периода и стран, вставших на путь активного экономического развития. То есть пошли по пути создания специальных институтов, которые с использованием механизмов государственно-частного партнерства развивают инфраструктуру за счет как бюджетных, так и внебюджетных источников финансирования. По сути дела, мы говорим о концессиях и иных инвестиционных схемах.

ВГ: Каковы общий объем финансирования, доля частных инвестиций?

С. К.: Если говорить о нашей программе до 2020 года, общий объем инвестиций — около 1,5 трлн руб., порядка трети этой суммы планируется привлечь с рынка. Мы живем как раз в парадигме этой программы и начиная с 2009 года используем инструменты ГЧП.

ВГ: Кто разрабатывал существующие проекты?

С. К.: Это делала госкомпания с привлечением ведущих европейских консультантов, включая компании «большой четверки». Также привлекали зарубежных специалистов по расчету трафика — это в России делалось впервые: у нас даже понятия трафика не было, интенсивность на дорогах считалась по СНИПам 50-х годов прошлого века. И, конечно, раньше у нас совсем не

учитывались факторы социально-экономического развития, зоны притяжения и все иные косвенные экономические эффекты. Здесь же была построена подробная экономическая модель.

ВГ: Модель нужна для того, чтобы понимать, целесообразно ли вообще выделять государственный грант?

С. К.: Да. Необходимо понять, нужна ли эта дорога, будет ли она развиваться, какое количество автомобилей по этой дороге пойдет и какие именно типы автомобилей это будут.

ВГ: Как принимается решение о доле финансирования проекта, которую готово взять на себя государство?

С. К.: Предварительно все это считается при формировании программы деятельности государственной компании «Автодор» на основе планов социально-экономического развития регионов и данных Минэкономики. Мы занимаемся сбором исходных материалов, аналитикой. Определяем, допустим, что идет интенсивное развитие некоего региона, а пропускной способности дорог с учетом прогнозируемого роста трафика недостаточно. И понимаем, допустим, что через пять-шесть лет некая дорога просто встанет. Тогда методом сравнительного анализа выбирается модель действий: можно расширить существующие дороги либо построить новую платную, увеличивая плотность дорожной сети и обеспечивая дополнительные доходы в дорожный фонд. Если именно финансовая модель показывает, что перераспределен-

ный трафик, который растет по существующим дорогам, позволит загрузить новую дорогу, позволит за счет платы за проезд ее содержать, принимается решение строить новую дорогу.

Свою программу мы выносим на суд экспертов в области макроэкономического и транспортного развития. И на основе сбора их мнений либо убеждаемся в правильности предварительных расчетов, либо вносим коррективы. После этого программа утверждается. Но на этом этапе детали конкретных проектов не просчитываются, определяются только общие макроэкономические параметры, тенденции будущего развития.

ВГ: А когда они просчитываются?

С. К.: Когда начинается проработка проектов, которая позволяет ответить на целый ряд вопросов. А именно определить объем капитальных вложений, построить уточненную транспортную модель, рассчитать уточненный трафик, определить количество полос и т. д.

Дальше строится модель, позволяющая понять, за какой период возможен возврат средств, какую долговую нагрузку выдержит эта дорога. И для одной дороги, допустим, оказывается, что государственный грант может быть на уровне 50% — тогда объявляется конкурс по выбору концессионера. А для другой грант может быть на уровне 90% — тогда принимается решение использовать механизм не концессии, а долгосрочного инвестиционного соглашения.

Еще одна модель, которая работает уже четвертый год,— операторские соглашения. Это очень распространенная во всем мире практика. Она применяется в случаях, когда дорога, построенная государством, требует реконструкции и обустройства. В этом случае концессионер обязуется произвести необходимые работы, оснастить дорогу системой взимания платы. Плата также взимается в пользу концедента. Первый опыт такого соглашения — передача в управление 400-километрового участка (с 225-го по 633-й км) трассы М4 «Дон» на 13 лет.

Также в мире существует практика, когда концессионер зарабатывает на придорожном сервисе и доступе к логистическим центрам. Обычно этот заработок составляет от 5% до 15% его общей выручки. Однако в России таких сделок пока не было — в основном из-за сложности подготовки подобных проектов.

Впрочем, и описанного набора возможных моделей взаимодействия государства и концессионера вполне хватает для выстраивания весьма гибких схем сотрудничества. Так, власти могут, меняя долю своего участия в проекте, фактически управлять его доходностью для инвестора, а меняя формы расчета — управлять рисками проектов.

Выбор модели реализации дорожных проектов требует значительного финансирования на начальной стадии, выполнения предпроектных работ, когда совсем не очевидно, будет ли в принципе интересен проект инвесторам. Необходимо сделать транспортную модель как инструмент планирования уличной и дорожной сети, понять какой трафик потенциально генерирует дорога или мост, готовы ли люди платить за проезд, сколько стоят капитальные и операционные затраты, какие технологии есть на текущий момент, какие финансовые ресурсы можно привлечь и т. д. И только с учетом всего этого можно утвердить юридическую схему и финансовую модель проекта.

ИЗВЕСТНАЯ ГИБКОСТЬ Несмотря на проблемы с бюджетом, федеральные власти продолжают реализацию ряда важных проектов, в том числе Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) в Подмосковье. Данный проект весьма важен для столичного региона. Интересно, что запланированные на текущий год конкурсы на строительство новых участков ЦКАД уже дважды переносились. Причина заключается в том, что в нынешней неустойчивой экономической ситуации потенциальные участники конкурсов попросили государство учесть в условиях

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СХЕМЫ ГЧП В «АВТОДОРЕ» ИСТОЧНИК: ГК «АВТОДОР».

ПРЕДМЕТ СОГЛАШЕНИЯ	КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ				
	КОНЦЕССИЯ С ПРЯМЫМ СБОРОМ ПЛАТЫ	КОНЦЕССИЯ С ПЛАТОЙ КОНЦЕДЕНТА	ДОЛГОСРОЧНОЕ ИНВЕСТИЦИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ	ОПЕРАТОРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ	ИНВЕСТИЦИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ НА ПРЕДПРОЕКТНОЙ СТАДИИ
	- Строительство (реконструкция) - Софинансирование капитальных затрат - Содержание и ремонт, организация сбора платы - Опционально: разработка проектной документации, землеустроительные работы, подготовка территории строительства			- Строительство АСУДД* - Содержание и ремонт - Организация взимания платы *АСУДД — Автоматизированная система управления дорожным движением.	Разработка предпроектной и проектной документации
СРОК	В зависимости от жизненного цикла объекта: 20–30 лет			10–15 лет	До 4 лет
ВОЗВРАТ ИНВЕСТИЦИЙ	Плата за проезд пользователей	Плата за доступность со стороны концедента: - Эксплуатационные платежи на содержание - Инвестиционные платежи (возврат инвестиций, штрафы и бонусы в зависимости от качества эксплуатации)			Возмещение со стороны концессионера

конкурсов дополнительные поправочные коэффициенты, характеризующие разницу между фактическим и прогнозным уровнем инфляции и возможными колебаниями ключевой ставки Банка России на период строительства. Иными словами, попросили власти взять на себя инфляционные риски и риски изменения стоимости фондирования. И власти пошли им навстречу: госкорпорация «Автодор» отложила конкурсы, а в профильных министерствах началась разработка соответствующих поправок в их условия. Что также говорит о том, что власти в сфере дорожного строительства в ходе взаимоотношений с частными инвесторами проявляют известную гибкость.

При этом внимание уделяется и решению проблем развития региональных дорожных проектов. Региональный вектор является важным не только сам по себе, но и для решения федеральных задач. Например, экономический потенциал от развития транспортного коридора Европа— Западный Китай, по расчетам ФЦПФ, на 70% определяет-

ся развитием межрегиональных перевозок. Шагом для объединения регионов в общих проектах стало внесение в концессионное законодательство изменения о возможности множественности лиц на стороне концедента.

С 2016 года предполагается оказывать федеральную финансовую поддержку региональным проектам развития дорог с применением механизмов государственно-частного партнерства. В сентябре министр транспорта Максим Соколов обозначил масштабы этой поддержки: «ГЧП — это один из инструментов политики, проводимой Министерством транспорта и Федеральным дорожным агентством по привлечению внебюджетного финансирования в дорожное строительство и эксплуатацию дорог. Что касается механизма государственно-частного партнерства, мы планируем поддержку программ ГЧП из федерального бюджета, примерный объем — 40 млрд руб. в год. Средства будут направляться в субъекты РФ»,— цитируют слова министра информгентства.

ВГ: Какие проекты дают наиболее очевидный экономический эффект?

С. К.: Строительство дороги между двумя зонами экономического роста, между которыми не существовало прямой связи,— самый беспроигрышный вариант. В обоих пунктах есть предприятия, которые могут быть бизнес-партнерами, и короткое время доставки продукции и комплектующих, удешевление этой доставки может быть определяющим с точки зрения эффективности их бизнеса. Кроме того, в этом случае вдоль дороги обязательно будет развиваться зона притяжения: кто-то начинает выносить туда производство, кто-то — использовать более дешевые, чем в крупном городе, людские ресурсы из расположенных вдоль новой дороги населенных пунктов...

ВГ: Кто обычно инициирует рассмотрение проектов — специалисты в сфере дорожного движения или экономисты?

С. К.: По-разному. У нас есть и то, и другое подразделение. А также группа финансовых аналитиков. Мы понимаем, что, к сожалению, дороги раньше в стране строились по принципу команды, никто экономисту глубоко не просчитывал. В то же время принимались решения, когда создавались целые комплексы и города, а дороги к ним не строились. На самом же деле необходимо непрерывное взаимодействие экономистов и транспортников.

Грубо говоря, если где-то в Сибири есть месторождение, это не значит, что сразу нужно там строить завод по логике «Производство рядом с дешевым сырьем». По-

скольку может оказаться, что стоимость прокладки тысячекилометровой дороги к этому заводу сделает весь проект экономически невыгодным. И достаточно большое количество проектов сейчас лежат без движения и ждут своей очереди, когда подойдет момент и государство начнет развивать инфраструктуру.

ВГ: Вы говорили о программе «Автодора», то есть о программе федерального уровня. А на региональном уровне существуют аналогичные программы?

С. К.: К сожалению, до последнего времени значительная часть субъектов не озадачивалась развитием региональной транспортной инфраструктуры. Они жили все на том, что было создано в советское время. И именно это являлось тормозом развития региональных предприятий, экономики регионов. И очень серьезно мешало привлечению инвестиций, потому что инвесторы сначала смотрели, есть ли инфраструктура, позволяющая организовать доставку комплектующих и вывоз продукции. Но только считанные субъекты у нас понимали эту проблему и выстраивали политику развития своей дорожной сети. Например, в Калужской области региональная инфраструктура соответствует классической развитой инфраструктуре средней западноевропейской страны. Поэтому там одни из лучших в стране показатели темпов роста инвестиций.

Мы же на эту проблематику смотрим несколько с другой стороны. Невозможно говорить о развитии опорной сети федеральных автомобильных дорог без разви-

тия второго уровня скоростных дорог — региональных. Мы очень активно начиная с октября прошлого года занимаемся этой проблемой, стараемся синхронизировать все программы развития субъектов с нашими программами развития. Стали предлагать им использовать механизмы ГЧП в субъектах, потому что там еще более жесткие бюджетные ограничения, чем на федеральном уровне. И учитывая, что львиная доля субъектов являются дотационными, мы понимаем, что у них развития дорог без схем ГЧП не будет никогда.

И нам стало очевидно, что большинство субъектов совершенно не готовы к восприятию самого понятия ГЧП. А ключом к развитию ГЧП является то, что представители власти, банкиры и представители бизнеса говорят на одном языке. Поэтому вместе с Внешэкономбанком мы участвовали в формировании кафедры ГЧП в Финансовой академии при правительстве РФ, стали создавать региональные центры ГЧП, которые занимаются предоставлением консультационных услуг командам в администрациях субъектов и бизнес-сообществу.

ВГ: Насколько велики региональные дорожные фонды?

С. К.: В регионах существуют региональные дорожные фонды, к сожалению, довольно скромные. Именно поэтому примеры ГЧП-проектов субъектов мы на пальцах одной руки можем сосчитать. И мы помогаем регионам формировать портфели проектов, минимизировать риски, выстраивать политику развития дорожной сети

так, чтобы одновременно формировался источник доходов дорожного фонда. Поскольку инвестор не придет, если не увидит четкий, понятный, защищенный с правовой точки зрения механизм формирования фонда, за счет которого будут покрываться риски проекта.

ВГ: Сейчас в России есть довольно серьезные бюджетные проблемы. В связи с этим есть ли задержки в разработке и запуске новых проектов?

С. К.: К сожалению, да.

ВГ: К технологической остановке это может привести?

С. К.: Нет. Мы очень взвешенно подходим к запуску каждого проекта. И только имея четкое понимание, что мы обеспечены средствами для реализации проекта до конечной фазы, мы его запускаем.

ВГ: Имелось в виду немного другое. Если эти проекты запускать непрерывно, подрядчикам всегда есть чем заняться. А если возникает некая лакуна, они могут просто не дожидь до следующего цикла...

С. К.: Могут не дожидь... В первый год работы с использованием ГЧП, 2009-й, у нас 3 концессии было, потом в среднем где-то по 8 в год, в прошлом году — 12. В этом году — опять три. Хотя программа у нас предусматривает плавный динамический рост. Но события 2014 года, урезание бюджетного финансирования заставили нас отложить несколько, с нашей точки зрения, крайне важных проектов в пользу реализации еще более важных. Хотя сейчас в связи с выходом нового закона о концессиях,

Эта поддержка важна. Кризис существенно повысил подверженность проектов рискам. Снижаются ожидания от суммарного эффекта от введения дороги в эксплуатацию, например, из-за общего снижения деловой активности и задержки в развитии предприятий региона. В этом случае доверие к региональным бюджетам и их способности рассчитаться по инвестиционным проектам в целом, очевидно, снижается. В кризис может упасть уровень использования транспортных средств населением, сократиться потребление топлива и смазочных материалов, а именно сборы с их реализации являются источником пополнения дорожных фондов.

Опыт кризиса 2008 года показал, что при наличии определенного терпения проекты, прошедшие конкурс, могут добиться финансового закрытия, хотя, может быть, и при большем объеме капитального гранта и в более поздние сроки. Важно, что поддержка становится доступной только по результатам проведения конкурсов, когда определился качественный концессионер. Например, это является важным стимулом для решений Пермского края и Республики Башкортостан запустить на конкурс подготовленные с участием ФЦПФ проекты строительства моста, тоннеля и дороги. На рынке известны и многие другие региональные проекты, находящиеся в стадии формирования, которые могут потенциально выстрелить: во Владивостоке, Хабаровске и Новосибирске, ХМАО, Удмуртии и Татарстане, Самарской, Нижегородской и Кемеровской областях, Рязани и др. Важным фактором принятия решения для регионов было бы решение налоговой циклической коллизии, связанной с взиманием НДС в пользу федерального бюджета с платы концедента, выплачиваемой концессионеру из регионального бюджета. ■

ПРИ ЭТОМ КОНЦЕССИОНЕР ПОЛУЧАЕТ ДЕНЬГИ ТОЛЬКО В КАЧЕСТВЕ ПЛАТЫ ЗА ПРОЕЗД, ПОЭТОМУ ОН ЗАИНТЕРЕСОВАН В ТОМ, ЧТОБЫ ОБЪЕМ ТРАФИКА РОС, А ТАРИФ НА ПЛАТНЫХ УЧАСТКАХ БЫЛ СБАЛАНСИРОВАН



предусматривающего механизм частной инициативы, мы в порядке эксперимента пытаемся запустить еще два проекта.

Кроме того, мы активизировались на рынке фондирования, пытаемся увеличить замещение бюджетных средств внебюджетными. Это средства Российского фонда прямых инвестиций, арабские фонды, китайские фонды.

ВГ: Это государственные фонды или частные?

С. К.: И китайские, и арабские фонды фактически государственные. Есть арабские, которые формально частные, но там тем же частным лицам принадлежит вся страна.

ВГ: А о какого порядка суммах и сроках заимствований идет речь?

С. К.: Порядка 25–30% от наших объемов бюджетного финансирования. Сроки — около трех лет. Но финансовая модель выстраивается таким образом, что есть возможность перезанять, при этом в данных схемах задействованы российские банки.

ВГ: Эти фонды дают деньги «Автодору» или непосредственно концессиям?

С. К.: Концессиям. Мы не являемся финансовым игроком, мы являемся управляющей компанией: мы создаем условия для реализации проектов. И для международных финансовых институтов очень важным положительным фактором является то, что государственная компания, которая является полноправным представителем государства, не пытается управлять деньгами.

Беседовал ПЕТР РУШАЙЛО

«ТРАНСПОРТ ПРЕВРАТИЛСЯ ЧУТЬ ЛИ НЕ В ГЛАВНЫЙ ОГРАНИЧИТЕЛЬ»

МИХАИЛ ДМИТРИЕВ, ПРЕЗИДЕНТ ПАРТНЕРСТВА «НОВЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ», О ПРИНЦИПАХ ПОСТРОЕНИЯ НОВОЙ МОДЕЛИ ИНФРАСТРУКТУРЫ, КОТОРАЯ РАССЧИТАНА ПРЕЖДЕ ВСЕГО НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ УДОБНЫХ И ЭФФЕКТИВНЫХ КОММУНИКАЦИЙ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ И БИЗНЕСА.

BUSINESS GUIDE: Как вы оцениваете уровень развития инфраструктуры в России с точки зрения задач экономического роста?

МИХАИЛ ДМИТРИЕВ: Наша инфраструктура была в целом неплохо приспособлена и довольно успешно развивалась в рамках энергосырьевой модели роста. Так, в последние 15 лет были сделаны большие вложения, в основном государственными компаниями, в строительство газо- и нефтепроводов. И это единственный вид транспортной инфраструктуры, который в России развивался опережающими темпами, то есть, например, быстрее, чем в США. Но это инфраструктура, обслуживающая в первую очередь энергосырьевой сектор и его экспортный потенциал. Система железных дорог, которая у нас в целом более развита, чем автомобильная инфраструктура, тоже ориентирована на грузомемкие виды продукции, тесно связанные с ресурсной экономикой. А поскольку мы сейчас находимся на завершающем этапе глобального сырьевого цикла цен, очень трудно надеется, что такая модель может дальше воспроизводиться в течение ближайших как минимум полутора десятилетий. В этот период, а скорее всего, и на более длительный срок, российской экономике потребуются другие драйверы роста, в меньшей степени зависящие от энергосырьевых факторов.

Новые — несырьевые — драйверы роста связаны совсем с другим типом инфраструктуры. Эта инфраструктура призвана обеспечить не столько большие объемы транспортировки тяжелых грузов, сколько удобные и эффективные коммуникации для населения и бизнеса.

Для такой модели развития решающее значение имеет не только пропускная способность, но и скорость, надежность и экономичность транспортных сообщений и телекоммуникаций. Роль коммунальной инфраструктуры тоже возрастает, поскольку без нее невозможна пространственная оптимизация производственной активности и системы расселения.

BG: Почему вы считаете, что данная часть инфраструктуры отстает в развитии?

М. Д.: В плане развития электроэнергетики и телекоммуникаций дела обстоят неплохо. Эти отрасли в целом развиваются успешно и не создают серьезных ограничений для развития сырьевой экономики. Но состояние транспортной и отчасти коммунальной инфраструктуры таково, что сырьевой рост сплошь и рядом упирается именно в эти ограничения.

BG: И чего конкретно не хватает?

М. Д.: Развитие на новой основе требует масштабных инвестиций по трем направлениям. Первое — жилищное строительство. По обеспеченности жильем Россия отстает не только от развитых стран, но и от стран с сопоставимым с ней уровнем среднедушевых доходов. Острейший дефицит жилья не только деформирует структуру потребления, но и блокирует возможность привлечения трудовых ресурсов в те зоны, где есть перспективы экономического роста. Второе — это развитие коммерческой и логистической недвижимости. Например, в Москве объем коммерческой недвижимости на душу населения в десять с лишним раз меньше, чем Париже. Дефицит офисной и логистической недвижки

НОВАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ПРИЗВАНА ОБЕСПЕЧИТЬ НЕ СТОЛЬКО БОЛЬШИЕ ОБЪЕМЫ ТРАНСПОРТИРОВКИ ТЯЖЕЛЫХ ГРУЗОВ, СКОЛЬКО УДОБНЫЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ КОММУНИКАЦИИ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ И БИЗНЕСА



ПО МНЕНИЮ МИХАИЛА ДМИТРИЕВА, ГЛАВНЕЙШИМ ОГРАНИЧИТЕЛЕМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ СЕГОДНЯ ЯВЛЯЮТСЯ НИЗКАЯ ПЛОТНОСТЬ ДОРОЖНОЙ СЕТИ И ЕЕ НЕДОСТАТОЧНАЯ ПРОПУСКНАЯ СПОСОБНОСТЬ

мости препятствует оптимальному размещению компаний несырьевых секторов и снижает их производительность. И третье — инфраструктура, обслуживающая агломерации и другие территории, на которых происходит опережающее развитие новой экономики.

Прежде всего это транспорт, возможности которого катастрофически отстают от потребностей будущего развития. Именно в тех зонах, где возможно ускорение развития несырьевых секторов, транспорт превратился чуть ли не в главный ограничитель. Для зон с высокой экономической плотностью хронической проблемой является низкая плотность дорожной сети и ее недостаточная пропускная способность. Результатом являются удлинение маршрутов и низкая скорость движения грузов и пассажиров. Результатом такого положения дел является снижение эффективности использования труда и капитала, которое в конечном счете замедляет экономический рост.

BG: Какова экономическая эффективность инвестиций в развитие городской инфраструктуры по сравнению с другими инвестициями, направленными на стимулирование экономического роста?

М. Д.: Если измерять не только прямые, но и косвенные эффекты, возможно, это наиболее эффективное из всех направлений вложений на сегодняшний день. Скажем, если вкладывать, например, в освоение арктического шельфа, то там эффективность при нынешних ценах на нефть отрицательная. Даже нефтепровод в Китай при таких ценах и при текущей себестоимости добычи на тех месторождениях, которые на него завязаны, тоже не принесет существенной добавленной стоимости российской экономике.

А вот вложения в развитие инфраструктуры городских агломераций оказываются весьма эффективными — прежде всего потому, что они довольно сильно влияют на повышение так называемой совокупной факторной производительности. Это та часть производительности в экономике, которая обусловлена не приростом объемов труда и капитала. Одно и то же предприятие, расположенное в малом городе и в городе-миллионнике, имеет разницу в производительности в 50%. Это эффекты синергии и эффекты

масштаба, которые связаны с положением предприятия в зоне с высокой плотностью экономики, где все услуги дешевле, где все более доступно, где легче развиваться, где легче искать потребителя. Но такое развитие требует немалых инвестиций в инфраструктуру, жилье и коммерческую недвижимость, необходимые для бизнеса.

BG: Вы говорили о серьезном отставании развития инфраструктуры. А что с инвестициями в нее? Сколько вкладывается, сколько следует вкладывать с учетом того, что выбирать нужно действительно высокоэффективные вложения?

М. Д.: Инвестиции в инфраструктуру в России в последние годы находились на уровне около 3% ВВП. Это значительно ниже, чем в Индии (4%) и Китае (10%), но примерно соответствует уровню США и Японии. Но есть еще и вторая проблема, связанная уже не с масштабами вложений, а с выбором приоритетов. В России значительные ресурсы идут на строительство магистральных нефте- и газопроводов, в то время как инвестиции в другие виды транспорта и ЖКХ явно недостаточны. Это закрепляет отставание инфраструктуры, обеспечивающей несырьевую модель роста. Например, плотность автодорог в России в 11 раз ниже, чем в США, а аэропортов — в 15 раз, хотя по плотности населения Россия отстает от США только в 4 раза. Чтобы восполнить накопленное отставание, России потребуется увеличить инвестиции в инфраструктуру до 4–5% ВВП.

BG: И как государству или частному инвестору понять, какие направления вложений наиболее эффективны?

М. Д.: В условиях острого дефицита инфраструктуры для сырьевого сектора задача инвесторов существенно упрощается. Грубо говоря, можно ткнуть пальцем в небо и ты не ошибешься. Стартовые вложения в развитие инфраструктуры в любом случае будут приносить большие эффекты, даже если первоначально будут выбираться проекты, не самые оптимальные с точки зрения влияния на экономику.

BG: Какие основные типы частных инвесторов могли бы участвовать в развитии инфраструктуры, какие механизмы расчета с ними должны быть?

М. Д.: Главная проблема в том, что внутренний рынок длинных денег в России сравнительно неразвит и реализация масштабных инфраструктурных проектов будет еще долго зависеть от государственных инвестиций и иностранных источников длинных денег. Это типичная проблема не только для России, но и для многих стран с развивающимися рынками, которую, я думаю, в ближайшие полтора десятилетия полностью решить не удастся. В этих условиях возрастает роль институтов развития, в том числе Внешэкономбанка, деятельность которых необходимо более решительно переориентировать на финансирование инфраструктурных проектов.

BG: А деньги институциональных инвесторов?

М. Д.: Даже в развитых странах средства институциональных инвесторов, несмотря на рост их участия, колеблются в пределах 10–20% от общего финансирования инфраструктурных проектов. Конечно, средства пенсионных фондов, резервы страховых компаний — это длинные деньги. Однако активы страховых компаний и пенсионных фондов в сумме составляют менее 10% ВВП. Учитывая, что лишь часть из них может быть инвестирована в инфраструктуру, этого явно недостаточно. Другое дело, что далеко не все инфраструктурные объекты имеют очень длительные сроки окупаемости, не все требуют вложений, условно говоря, на десятки лет. В ЖКХ по многим проектам, например в сфере утилизации твердых бытовых отходов, сроки окупаемости могут быть гораздо ниже.

Правда, есть и другие подходы к возможной оптимизации финансирования инфраструктурных проектов за счет частного сектора, которые позволяют учесть дефицит именно длинных источников финансирования. Вполне разумным является широкое использование европейско-

го опыта, когда финансирование на стадии строительства объекта и на стадии текущей эксплуатации разделяется. Как правило, стадия строительства — это период относительно ограниченный во времени: он редко выходит за рамки пятилетнего горизонта. На стадии строительства проект, как правило, удобен для банков. Для них финансирование строительных объектов — это привычный вид деятельности.

BG: Насколько отработаны механизмы подсчета синергетического эффекта от инфраструктурных инвестиций?

М. Д.: Эти механизмы уже отработаны методологически и апробированы на множестве конкретных проектов. Они действительно могут быть использованы для достаточно аккуратной оценки косвенных эффектов от инфраструктурных проектов, включая их влияние на доходы бюджетов разных уровней.

BG: А оценки юридических рисков? Надежности тех же механизмов возврата средств частных инвесторов за счет роста налоговых поступлений?

М. Д.: Здесь есть еще очень много пробелов. Над этим сейчас идет работа. Необходимо аналитически четко разделить прямые эффекты в рамках выручки для коммерческих инвесторов и косвенные эффекты, которые могут окупаться за счет иных источников, прежде всего налогов как источника для государственного софинансирования. Также необходимо закрепить соответствующие механизмы бюджетного финансирования инфраструктурных проектов с возмещением затрат за счет дополнительных бюджетных доходов, возникающих благодаря реализации проектов.

Что касается возможностей государственного софинансирования инфраструктурных проектов за счет будущего прироста налоговых доходов от косвенных эффектов, то их ограничивает бюджетное и налоговое законодательство. Теперь возникает вопрос следующего шага: как адаптировать бюджетно-налоговую систему к необходимости регулярного софинансирования инфраструктурных проектов за счет общественных средств с учетом получаемых косвенных эффектов? Это не такая простая задача. Скорее всего, потребуются изменения и в Бюджетном кодексе, и в налоговом законодательстве, и в практике межбюджетных отношений. Но если этого не сделать, многие очень перспективные и выгодные для экономики и государства проекты будут заморожены, причем надолго.

Что касается прямой коммерческой отдачи, то здесь привлечение частных инвесторов — дело достаточно простое. И в транспортных проектах в принципе эта проблема решается хорошо. Например, в условиях реализации проектов платных дорог или объектов железнодорожного транспорта. Здесь необходимо прежде всего решить вопросы, связанные с определением долгосрочных параметров тарифного регулирования и параметров спроса на услуги данного объекта. Если они определены аккуратно, а тарифные условия закреплены на длительный срок, то в принципе дальше параметры окупаемости для частного инвестора становятся понятными.

Беседовал ПЕТР РУШАЙЛО



ИНВЕСТИРУЙ НА ЗДОРОВЬЕ

КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ С УЧАСТИЕМ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА В СТРАНЕ СОСТАВЛЯЕТ НЕ БОЛЕЕ 10% ОТ ВСЕХ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА. ИМПУЛЬС РАЗВИТИЮ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ ПРИДАДУТ ПРИНЯТЫЕ В СЕРЕДИНЕ ГОДА ПОПРАВКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНЦЕССИЯХ И ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ. ИВАН КОЗЛОВ

СНЕЖНЫЕ ЛЮДИ Горнолыжный курорт Шерегеш находится в районе туристско-рекреационной зоны «Горная Шория» в Кемеровской области. В 2014 году Шерегеш был признан одним из самых популярных горнолыжных центров страны: поток отдыхающих здесь больше, чем на аналогичных зимних курортах в Сочи.

При этом большинство отдыхающих здесь дикари, проживающие в частном секторе. В связи с этим общее число туристов с достаточной точностью оценить сложно — по экспертным оценкам, оно составляет порядка 3 млн человек в год.

Очевидно, что с точки зрения поиска точек роста для Кемеровской области Шерегеш — идеальное место. Развитие туристической инфраструктуры здесь может не только увеличить поток туристов, но и перенаправить их в цивилизованные базы отдыха, которые, в отличие от граждан, сдающих личные квартиры, платят в областной бюджет налоги с доходов, полученных от отдыхающих.

Первым шагом к полноценному развитию территории должна стать комплексная подготовка проекта, необходимая для привлечения инвестиций. Летом подписано соглашение между областным правительством и ФЦПФ о финансировании предпроектных работ. Работы по подготовке проекта планировки территории, плана комплексного управления кластером, схемы развития коммунальной инфраструктуры региона и проектно-сметной документации уже начались.

Реализовать проект планируется на условиях государственно-частного партнерства. Мастер-план территории, предварительно определяющий зонирование, был подготовлен «Денеба Групп» с привлечением канадской компании Ecosign, которая является мировым лидером по разработке комплексных проектов горнолыжных курортов и объектов спортивно-туристического назначения.

В рамках развития Шерегеша предполагается строительство курортного комплекса, в частности культурного и коммерческого центров, рассчитанных на оказание сервисных услуг. На Шерегеше планируется сооружение горнолыжной арены, стоянки для автомобилей и снегоходов, обустройство горнолыжных трасс различной категории сложности общей протяженностью около 100 км.

По итогам прошлого года Ростуризм присудил проекту развития Шерегеша первое место в рейтинге российских инвестиционных проектов. На базе существующего курорта со стихийной застройкой планируется создать туристско-рекреационный кластер с общим объемом инвестиций более 5 млрд руб. Реализация проекта потребует привлечения как средств регионального и федерального бюджетов, так и частных инвестиций. Для создания полноценного курорта мирового уровня в Шерегеше, способного принять прогнозный туристический поток в 1,5 млн человек к 2020 году, необходимо создание дополнительных трасс, развитие соответствующей инженерной инфраструктуры, увеличение мощностей курорта по приему отдыхающих. Все новые объекты будут включены в экономическую зону с льготным режимом, что позволит повысить их инвестиционную привлекательность для частного бизнеса.

Как показывает российский и международный опыт, интерес инвесторов к развитию горнолыжных курортов растет, что обусловлено довольно высоким уровнем доходности этого бизнеса. Срок окупаемости масштабных проектов по созданию полноценных горнолыжных комплексов составляет в среднем семь-десять.

ПРЯМАЯ ДОСТУПНОСТЬ Ростов-на-Дону стал одним из городов, принимающих чемпионат мира по футболу 2018 года. Для этого в городе будет построена необходимая инфраструктура: дороги, гостиницы стадионы.



ШЕРЕГЕШ ПРИЗНАН САМЫМ ПОПУЛЯРНЫМ ЗИМНИМ КУРОРТОМ СТРАНЫ. 18 АПРЕЛЯ В ШЕРЕГЕШЕ 1835 ЧЕЛОВЕК УСТАНОВИЛИ НОВЫЙ РЕКОРД ГИННЕССА ПО САМОМУ МАССОВОМУ СПУСКУ С ГОРЫ В КУПАЛЬНИКАХ

Помимо этого в городе и области планируется реализовать еще ряд крупных проектов в спортивной сфере. Один из них — строительство 30 бассейнов с использованием механизмов ГЧП. В рамках этой сети будет осуществлена программа «Всеобуч», позволяющая обучить плаванию школьников первых-третьих классов. Кроме того, на базе этих бассейнов будет реализована массовая социальная программа по реабилитации и оздоровлению. Вместе с тем эти объекты будут оказывать и платные услуги, в том числе услуги SPA-комплексов, фитнес-центров, микробиологических исследований.

ПЕРВЫЙ МЕДИЦИНСКИЙ
В 2012 году в рамках государственно-частного партнерства при участии Новосибирского научно-исследовательского института травматологии и ортопедии им. Я. Л. Цивьяна и при поддержке областного правительства был открыт первый в России Медицинский технопарк.

Новосибирский научно-исследовательский институт травматологии и ортопедии им. Я. Л. Цивьяна — предприятие, входящее в систему Минздрава, рассчитано на 260 коек, порядка 10 тыс. высокотехнологичных медицинских операций в год для пациентов из 59 регионов РФ.



Михаил Садовой, доктор медицинских наук, профессор, директор Новосибирского научно-исследовательского института травматологии и ортопедии им. Я. Л. Цивьяна: «Институт выступил одним из организаторов создания Медицинского технопарка замкнутого цикла. Проект поддержали правительство Новосибирской области, Минэкономики и ИГ „Мамонов“. В составе технопарка целый ряд подразделений, в том числе центр по протезированию, а также инновационная клиника, где протезы апробируются на пациентах. Инжиниринговый центр нашего Медицинского технопарка разрабатывает документацию для массового выпуска созданных нами медицинских изделий».

На сегодняшний день Технопарк — это инновационный медико-технологический центр, в структуре которого функционируют Центр прототипирования, Инжиниринговый центр, а также инновационная клиника и обучающий центр, на базе которых разрабатываются прототипы медицинских изделий и технологий, проводятся испытания, и готовится их запуск в массовое производство.

Проект реализован на 80% за счет частных инвестиций. На базе технопарка созданы новые уникальные медицинские продукты и технологии: эндопротезы с использованием наноструктурированной биокерамики, дистанционное реабилитационное оборудование для сферы травматологии, ортопедии и неврологии, системы скрининговой диагностики деформаций позвоночника у детей, системы диагностики на основе биогеночипов, тканеинженерные конструкции и многое другое.

В июле в ходе совещания по инновационному развитию медицины и использованию в этой сфере механизма государственно-частного партнерства в Ново-

сибирске премьер-министр РФ Дмитрий Медведев отметил, что у государства, бизнеса и науки есть общая цель — создать условия, при которых достижения современной медицины использовались бы в системе российского здравоохранения: «Еще несколько лет назад государственно-частное партнерство в медицине воспринималось как экзотика. Куда-куда, но в медицину инвесторы не особенно шли, полагая, что прибыль здесь не того размера и риски выше, чем, например, когда деньги инвестируются в стройку или еще куда-то. Но сейчас ситуация изменилась. Я не могу сказать, что мы достигли здесь таких объемов инвестиций, как в целом ряде развитых в этом плане государств. Тем не менее ситуация изменилась».

На данный момент на базе технопарка при поддержке Минздрава реализуется второй этап проекта — создание комплекса конкурентоспособных производств в виде промышленного медицинского парка как первого пилотного проекта федеральной концессии в социальной сфере. Планируемый объем производства инновационных медицинских услуг, продукции, технологий компаниями с использованием инфраструктуры центра к 2016 году составит 8 млрд руб. Применение механизма федеральной концессии при создании центров инновационных технологий было признано на уровне российского правительства как один из наилучших примеров для тиражирования в стране в социальной сфере.

Михаил Садовой: «В настоящее время мы и Федеральный центр проектного финансирования ВЭБа работаем над проектом нового промышленного парка по производству импортозамещающих медицинских изделий. Мы инициировали, а ФЦПФ подготовил этот проект. И весной этого года вышло постановление правительства РФ о создании первого проекта федеральной концессии в социальной сфере по производству медицинских изделий для ортопедии и нейрохирургии на базе Медицинского технопарка. Появление такой площадки позволит нам закрыть потребности в таком оборудовании в масштабах всей страны. Второй проект — реабилитационная травматология — это огромный проект со своей идеологией, поддержанный ФЦПФ, разработанный Медицинским технопарком, который будет перенесен на площадку промышленного парка. Кроме того, Минздрав поддержал нашу инициативу по организации реабилитационного центра на базе заброшенного ПТУ».

ИВАН КОЗЛОВ

КАПИТАЛЬНАЯ ТАРИФИКАЦИЯ

ВСЯ ОТЕЧЕСТВЕННАЯ КОММУНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ПОСТРОЕНА В 1950–1980-Е ГОДЫ. И ЕЕ ДОПУСТИМЫЙ СРОК ЭКСПЛУАТАЦИИ (ПОРЯДКА 50 ЛЕТ) УЖЕ ИСТЕКАЕТ, А ЭФФЕКТИВНОСТЬ СНИЖЕНА ВСЛЕДСТВИЕ ИЗНОСА, МОРАЛЬНОГО СТАРЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ. СЕГОДНЯ СТАВКА ДЕЛАЕТСЯ НА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО (ГЧП), КОГДА ЧАСТНЫЙ БИЗНЕС МОЖЕТ ОСУЩЕСТВЛЯТЬ ИНВЕСТИЦИИ В МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО ИЗ РАСЧЕТА, ЧТО ОНИ БУДУТ ОКУПАТЬСЯ В ТЕЧЕНИЕ СРОКА КОНЦЕССИИ ИЛИ ДОГОВОРА ГЧП.

МАРИЯ РЫБАКОВА

Очевидно, что модернизация инфраструктуры требует денег и знаний. По части денег спустя 20 лет реформ она постепенно подходит к рыночным решениям. Раньше инфраструктуру создавали за бюджетные средства, потом все капитальные затраты пытались покрывать за счет тарифов. По мере сокращения бюджетного финансирования капитальных вложений и износа инфраструктуры рос и тариф. Система же еще больше приходила в упадок.

Единовременные масштабные капиталовложения могли бы переломить ситуацию, но бюджетная система и коммунальный сектор устроены таким образом, что таких долгосрочных заимствований позволить себе не могут. Программа модернизации Водоканала, например, в Ростове-на-Дону по объему финансирования больше, чем мог бы привлечь городской бюджет.

ВЛОЖЕНИЯ С ОГРАНИЧЕНИЯМИ Частный бизнес массово пришел в коммунальный сектор в начале 2000-х, когда страна вошла в тройку крупнейших (после Великобритании и Франции) европейских рынков частного управления коммунальной инфраструктурой. Однако в 2006 году были введены дополнительные ограничения ФАС к процедурам передачи муниципального имущества в аренду. В части инвестиционных обязательств концедентов (то есть муниципальных и региональных властей) такие договоры в основном представляли собой декларации о намерениях, показатели качества и программы инвестиций в них в большинстве случаев не фиксировались.

В свою очередь, инвесторы не брались фиксировать свои обязательства, потому что показатели качества и обязательства по тарифному регулированию нигде не определялись. Сейчас на конкурсах в условиях договоров прописываются минимальные тарифы, при которых концессионеры должны выполнить возлагаемые на них обязательства за наименьшие деньги и при фиксированном качестве. В одной из первых новых концессий по частной финансовой инициативе в г. Вязники Владимирской области, подготовленной с участием ФЦПФ, долгосрочные параметры тарифного регулирования, как отмечает управляющий директор ФЦПФ Сергей Сивов установлены на весь период действия соглашения — до 2035 года.

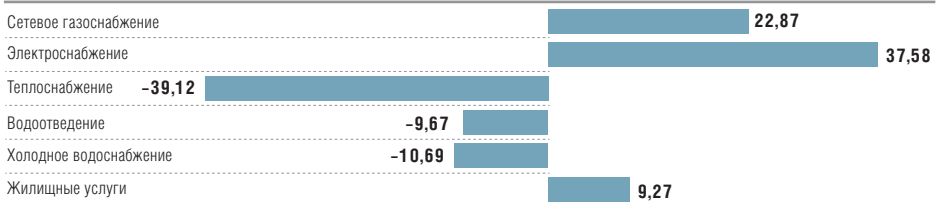
Еще одно ограничение для развития рынка — государственная политика, связанная с ограничением роста стоимости коммунальных услуг. Это вопрос социальной политики, несмотря даже на то, что средняя доля семейных расходов за коммунальные услуги в России составляет 7–8%, и это невысокий уровень по сравнению с развитыми странами: месячный объем потребления воды в среднем по стране стоит как одна банка импортного пива. Возможность повысить тарифы может быть рассмотрена, если привлекаются инвестиционные деньги, реализуется проект и улучшается качество услуг, за потребление которых уже надо платить более высокую цену. Такой принцип, будь он принят, увеличил бы притоки инвестиций в коммунальный сектор.

Поэтому сейчас реально привлекать частные инвестиции только в те проекты развития коммунальной инфраструктуры, которые приводят к резкому сокращению текущих издержек, операционных затрат, когда есть возможность без роста тарифов вернуть вложенные деньги. Прежде всего это сектор теплоснабжения.

ТЕПЛОВОЙ ЭФФЕКТ Высокая стоимость энергоресурсов приводит к большим бюджетным расходам на субсидирование тарифов на тепло и электроэнергию для населения, а также тяжелым бременем ложится на бизнес. Например, на Дальнем Востоке и Крайнем Севере есть на-

ФИНАНСОВЫЙ РЕЗУЛЬТАТ ПО ОСНОВНОМУ ВИДУ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ ЖКХ (МЛРД РУБ.)

источник: фцпф.



селенные пункты, где нет централизованного электроснабжения и киловатт стоит 25–30 руб., тогда как в европейской части России — 2–5 руб.

Как говорит заместитель председателя правительства Хабаровского края Николай Брусникин, такие проекты в регионе предполагают замену дизельной генерации электрической энергии и устаревших котельных на высокоэффективные мини-ТЭЦ, работающие на местном топливе и обеспечивающие реализацию других инновационных решений в сфере теплоэнергетики. Подобные объекты сейчас привлекают пристальное внимание инвесторов, потому что они окупаемы. Массовый запуск проектов мини-ТЭЦ готовится сейчас совместно ФЦПФ и Дальневосточной энергетической управляющей компанией на Дальнем Востоке: в Хабаровском, Забайкальском, Камчатском, Красноярском и Приморском краях, Республике Бурятия и Республике Саха (Якутия).

ВОДНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ С водоснабжением ситуация сложнее. За счет низкой стоимости воды инвестиционный потенциал этой сферы невелик. Но есть положительные сдвиги. В июне вступило в силу концессионное соглашение по модернизации систем водоснабжения и водоотведения в Волгограде. Проект стал крупнейшим инвестиционным проектом в коммунальной отрасли на европейском рынке.

Общая величина привлеченных инвестиций в него до 2018 года составит 7,1 млрд руб. В дальнейшем планируются капвложения в 50,9 млрд руб. Масштабные инвестиции в инфраструктуру должны быть обеспечены за счет средств негосударственных пенсионных фондов (НПФ), которые обладают длинными ресурсами. Финансирование НПФ оказывается возможным в рамках решения Банка России о возможности инвестирования средств НПФ в облигации концессионеров, реализующих концессионные соглашения, в том числе на уровне субъектов РФ и крупных муниципалитетов.

«На сегодняшний день концессионером профинансировано мероприятий на сумму 300 млн руб., а до конца 2015 года инвестиции составят суммарно 900 млн руб.», — говорит Юрий Сизов, первый заместитель гендиректора ЗАО «Лидер», компании—организатора финансирования. По его мнению, законодательство о концесси-

онных соглашениях позволяет эффективно защищать интересы концессионеров и инвесторов, в том числе с точки зрения обеспечения возврата инвестиций.

В рамках реализации концессионного соглашения муниципальные власти совместно с концессионером решают, в частности, проблемы учета объектов концессии и иного имущества, которое принимается в управление, а также массового перезаключения договоров водоснабжения и водоотведения с потребителями. В большинстве случаев концессионер не действует с чистого листа, а использует опыт, квалификацию и знание местных условий сотрудников действующих эксплуатационных предприятий. В Волгограде, например, концессионер ООО «Концессии водоснабжения» заключил договор на эксплуатацию с действующим МУП «Городской водоканал Волгограда», много лет обслуживающим эти объекты. Эта модель на фазе формирования рынков является классической: так развивались и формировались сети национальных и международных операторов коммунальной инфраструктуры, например французские Suez или Veolia. Таким образом, частный бизнес в рамках концессии привносит не только деньги, но и способствует формированию цивилизованной системы управления коммунальными объектами. Эффективная работа оператора по договору с концессионером — это и качественные услуги, и возвратность привлеченных в проект средств.

СВАЛКА ДЛЯ ИНВЕСТОРОВ Если в теплоснабжении ситуация характеризуется высокими тарифами и низкой эффективностью, а в водоснабжении — низкими тарифами и низкой эффективностью, то ситуация с мусором совершенно иная. Санитарная задача с удалением твердых коммунальных отходов (ТКО) из городов решается, но промышленности для решения экологической задачи по их переработке и безопасному захоронению в стране практически нет: полигоны заполнены, не хватает мощностей заводов по переработке. Из ежегодно образующихся в России 70 млн тонн ТКО не более 5% проходят переработку и вовлекаются в последующий оборот, а 95% подлежат захоронению.

По данным Госреестра, специально обустроенных мест для размещения отходов (полигонов) в целом по стране функционирует 1399, санкционированных свалок — 7153

РЕГИОНЫ РОССИИ ПО УРОВНЮ РЕНТАБЕЛЬНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ЖКХ

источник: Росстат, ФЦПФ.



(занимают площадь 4 млн га). В разы больше несанкционированных — более 17,5 тыс., не оборудованных средствами специальной защиты почв, вод и прилегающих территорий. При этом ежегодная упущенная выгода от потери ценных видов материалов (цветных металлов, стекла, бумаги, пластика) при размещении несортированных отходов на полигонах составляет минимум 68 млрд руб. Тогда как в странах Европейского союза, например, до 90% отходов перерабатывается.

Для решения этой проблемы нужны огромные капиталовложения. В этой отрасли начинают активно использоваться средства НПФ для инфраструктурных инвестиций. «В России уже реализуется ряд проектов в сфере обращения с отходами на основе концессионных соглашений: в Нижегородской, Саратовской, Мурманской, Архангельской, Волгоградской и других областях, — рассказывает Юрий Сизов. — Сегодня ЗАО «Управление отходами» реализует восемь концессионных соглашений в шести субъектах РФ с общим объемом инвестиций около 10 млрд руб.». Это очень большой объем для отрасли. Для сравнения: в 2014 году на охрану всей окружающей среды из бюджетной системы РФ было выделено 70,2 млрд руб., из них расходы на сферу обращения с ТКО составили 5 млрд руб., и только 12% из них имели инвестиционную составляющую.

Потребности, конечно, еще больше. Потенциальный рынок традиционных технологий сортировки и захоронения оценивается в 300 млрд руб. для всей страны. Но, например, проект Ростеха со строительством 15 мусоросжигающих заводов в Московской области стоит около 400 млрд руб. Объем необходимых капитальных вложений на строительство межрегиональной индустриальной системы обращения с отходами ЦФО (включая Москву и Московскую область) оценивается в 511 млрд руб. Предполагается создать пяти-восемь промышленно-коммунальных предприятий полного цикла, сформировав для них эффективную логистику доставки ТКО большегрузным транспортом от перегрузочных станций в регионах. По сравнению с созданием аналогичных региональных цепочек сбора и простой переработки отходов межрегиональная индустриальная система позволяет снизить объем капвложений на 20%, сократить площадь выводимых из оборота земель в 2,5–3,2 раза, вовлечь в переработку до 75% ТКО. «Такой шаг не просто целесообразен, а жизненно необходим в таком большом округе из 18 регионов с высочайшей плотностью населения. ТКО могут и должны рассматриваться как ценный ресурс — материальный или энергетический. Поэтому выходом должно стать именно создание в округе единой межрегиональной системы переработки ТКО, когда потоки отходов распределяются равномерно и логистика выстраивается с учетом загруженности объектов. Создание индустриальной системы может быть поддержано государственным и муниципальным заказом на продукцию из вторсырья. Все это привлечет малый бизнес, создаст дополнительные рабочие места», — отмечает начальник Управления государственного экологического контроля Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Наталья Соколова.

Чтобы организовать такой масштабный проект, также возможно использовать механизм концессий в форме, успешно применяемой в сфере дорожного строительства — в виде платы концедента с учетом эксплуатационной готовности перерабатывающих мощностей, за счет собираемых в его пользу платежей потребителей, платы за ответственность производителей, иных экологических сборов и за вычетом плановых доходов концессионера от сбыта продукции из вторсырья. ■

Вопросы развития:

Как построить больницу?

Как привлечь финансирование?

Как привлечь квалифицированного
частного инвестора?

Что такое "финансовое закрытие"?

Образовательные программы

Кафедра государственно-частного партнерства
Финансового Университета при Правительстве
Российской Федерации

Магистерская программа «Управление проектами ГЧП»
более 60 студентов

Программа повышения квалификации «Управление проектами ГЧП
в регионах РФ» *более 600 слушателей из 60 субъектов РФ*

Аспирантура по специальности 08.00.05 «Экономика и управление
народным хозяйством» *5 аспирантов*

Научно-исследовательская лаборатория
Региональный образовательный центр ГЧП (совместно с ЕЭК ООН)

Учебный центр

Тематика курсов

- Управление градостроительной деятельностью
- Финансовое моделирование инвестиционных проектов
- Организация проектов ГЧП в сфере здравоохранения
- Организация инвестиционных проектов в сфере городского хозяйства
- Организация проектов ГЧП в автодорожной сфере

ФЦПФ 20 лет на рынке проектов развития

Партнер по подготовке проектов
регионального и городского развития



Федеральный Центр
Проектного Финансирования



Для достижения своей цели ОАО «ФЦПФ» оказывает услуги инвестиционного консультирования органам власти по вопросам формирования проектов, осуществляет на возвратной основе инвестиционную деятельность по финансированию подготовки проектов, привлекает заинтересованных инвесторов к финансированию подготовки проектов, ведёт исследования проблем регионального и городского развития и распространяет полезный опыт.