

МАРК ОУКС-ВОЙСИ

УПРАВЛЯЮЩИЙ ПАРТНЁР КОНСУЛЬТАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ PRICEWATERHOUSECOOPERS
В РЕГИОНЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

ДОРОГА В БУДУЩЕЕ: ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ ГЧП ПРИЕМЛЕМЫМ РЕШЕНИЕМ ДЛЯ РОССИИ?

**МАСШТАБНЫЕ ЗАДАЧИ ИНФРАСТРУКТУРНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ МОГУТ БЫТЬ
РЕШЕНЫ ЗА СЧЁТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ ГЧП**

Формирование необходимой для развития страны инфраструктуры является одной из важнейших обязанностей любого правительства, идет ли речь об энергоснабжении, системах водоснабжения и канализации, автодорожной и железнодорожной сети, аэропортах, морских портах, больницах или школах.

Моя статья появилась в результате изучения вопроса о реализации инфраструктурных проектов в разных странах. В настоящей статье я высказываю собственные взгляды и предложения с целью завязать дискуссию о том, что нужно сделать для успешного продвижения страны к более перспективному будущему. Мои взгляды следует рассматривать в определенном контексте. Дело в том, что я живу в России уже с 1997 г., и мне посчастливилось стать свидетелем существенных преобразований. И я полагаю, что для устойчивого роста российской экономики не требуется значительных государственных инвестиций в инфраструктуру. Если создать должные условия, то частный сектор сможет сыграть важнейшую роль в этом процессе.

В своей статье я привожу аргументы в пользу создания центрального органа, который я назвал «Россия будущего». Кстати, аналогичные органы существуют в Великобритании, Канаде и Австралии. Если коротко, то этот государственный орган должен быть наделен полномочиями для инициирования и содействия внедрению многочисленных законодательных и прочих изменений, которые необходимы для успешной реализации проектов на основе ГЧП в России и для сокращения существенного разрыва между потребностями в современной инфраструктуре и фактическим состоянием дел в этой области. В статье я делюсь некоторыми мыслями о том, какими на сегодняшний день должны быть приоритеты при создании и функционировании данного органа.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктура, система государственных органов, федеральные и региональные нормативные акты.

MARK OKES-VOYSEY

MANAGING PARTNER ADVISORY, CENTRAL AND EASTERN EUROPE

THE ROAD AHEAD: ARE PPP'S AN ANSWER FOR RUSSIA?

The provision of suitable infrastructure is a core responsibility of any government, whether it is electricity, water, sanitation, roads, railways, airports, seaports, hospitals or schools.

This article is based on my research into works in other countries. What follows is, in my personal views, a series of suggestions delivered in the spirit of trying to engage discussion towards a more productive future. My observations based should be put in context. I have lived in Russia since 1997 and I have seen and enjoyed the major changes that have happened. However, sustained future growth in Russia does need a significant investment in infrastructure. The private sector can have a huge role in this if the conditions are made right.

In this article I argue that a central body needs to be created, I have labelled it "Future Russia" similar to that which exists in countries such as the UK, Canada and Australia. In essence this governmental body will be empowered to drive the many legislative and other changes needed to allow PPP's to prosper in Russia and bridge the significant gap which exists today between demand for and construction of a modern infrastructure. The article describes some of my thoughts regarding what the priorities of this body should be.

Key words: Public Private Partnership in Russia, infrastructure, system of state agencies, federal and regional regulations.

Необходима дорогостоящая инфраструктура – такова глобальная реальность

Растущий спрос на развитие инфраструктуры по всему миру, включая экономически развитые и развивающиеся страны, по-прежнему ложится тяжким бременем на бюджет государства, особенно в странах с бюджетным дефицитом. Высокие цены на энергоносители, а также демографические, социальные (включая систему здравоохранения и пенсионного обеспечения) и экологические проблемы также увеличивают нагрузку на государственный бюджет многих стран.

Стимулы для инвестирования в объекты инфраструктуры могут варьироваться в каждой отдельной стране, но спрос на них продолжает расти. Перед Великобританией и США стоит задача осуществления крупных инвестиций в модернизацию или замену устаревающих объектов инфраструктуры, в то время как другие страны (например, Индия и Китай) концентрируют усилия на активном строительстве новой инфраструктуры для стимулирования и поддержки экономического роста. Инвестиции в инфраструктуру в этих странах составили свыше 10% от объёма ВВП, что в три раза превышает соответствующий среднемировой показатель.

Проекты на основе государственно-частного партнёрства (ГЧП) во многих странах уже зарекомендовали себя в качестве достойного реше-

ния такого непростого вопроса, как инвестиции в инфраструктуру.

Сущность проектов на основе ГЧП

Прежде чем углубиться в подробное изложение того, что, на мой взгляд, необходимо сделать, стоит для начала дать определение ГЧП. Эта тема вызывает интерес у очень многих, поэтому неудивительно, что существует бесконечное множество определений.

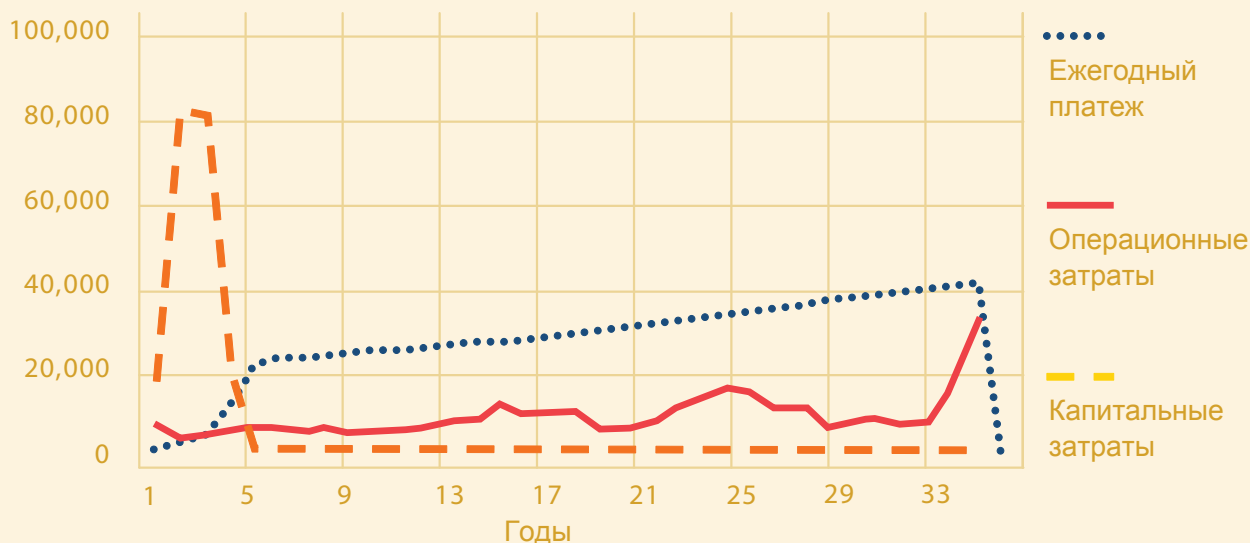
Чаще всего я определяю ГЧП как «партнёрство между государственным и частным сектором с целью реализации проекта или услуги, которую традиционно предоставляет государственный сектор. В рамках ГЧП учитывается, что при выполнении определённого рода задач у государственного и частного секторов есть свои преимущества друг перед другом. Давая возможность каждому из участвующих в проекте секторов делать то, что он умеет делать лучше всего, мы получаем услуги государства и инфраструктуру, реализованные самым экономичным и эффективным способом».

Аргумент: почему принцип ГЧП работает

Приведенные графики наглядно показывают, каким образом можно реализовать проект на основе ГЧП. В рамках ГЧП частный сектор финансирует строительную часть проекта. Частная сторона получает от государства компенсацию понесённых затрат в виде периодических платежей либо в виде платы за услуги от

Доходы и затраты по дорожному проекту (пример)

Тыс.
фунтов
стерлингов



пользователей; возможна и комбинация обоих вариантов.

Другими словами, когда государство не хочет или не может увеличивать уровень собственного долга, проект можно реализовать на основе ГЧП.

На графике на стр.5 изображена типичная схема реализации проекта на основе ГЧП. В данном случае это проект строительства дороги. Он финансируется за счёт платы государства за инфраструктуру в зависимости от её эксплуатационной готовности (т.е. фактически это арендная плата государства в пользу организации, эксплуатирующей дорогу). Платежи автовладельцев за пользование дорогой – это ещё один способ компенсировать оператору его инвестиции. Кривая, обозначенная точками на графике, показывает платежи государственной организации.

Пунктирной кривой обозначен объём капитальных затрат государственного сектора, которые все равно должны быть произведены по проекту (с учётом неправильного допущения о том, что капитальные и операционные затраты государственного сектора будут равняться затратам подрядчика ГЧП, тогда как мировой опыт свидетельствует о том, что полный объём затрат государства всегда бывает выше). По условиям ГЧП государство производит ежегодные платежи в пользу частной стороны, но толь-

ко в том случае, если предусмотренные услуги успешно предоставляются.

При заключении обычного договора государственный сектор оплачивает капитальные и операционные затраты и несёт все риски, связанные с фактическими затратами по проекту после его сдачи. В условиях выполнения обычного договора частный сектор несёт ответственность за сдачу оговоренного актива в назначенный срок и в соответствии с оговоренным бюджетом. В отличие от условий обычного договора, при реализации проекта на основе ГЧП частный сектор должен:

- дать активы по предмету договора в срок, уложившись при этом в бюджет;
- сделать всё необходимое, чтобы указанные активы обеспечивали именно тот уровень услуг, который необходим государственному сектору;
- осуществлять руководство всем проектом и обеспечить его сдачу приёмной комиссии;
- сделать всё необходимое, чтобы каждый из отдельных активов и прочие элементы проекта по договору составляли единый механизм и обеспечивали требуемый уровень качества услуг. Это особенно важно для железнодорожных проектов – в том, что касается так называемых рисков системной интеграции: необходимо обеспечить, чтобы сигнальные системы, подвижной состав и железнодорожное полотно составляли единый организм и работали безукоризненно.

Организация подрядных работ на основе ГЧП

Платежи госсектора



- Госсектор осуществляет только долгосрочные платежи в течение периода предоставления услуг. Частный сектор находится на самофинансировании, в значительной мере используя заёмные средства и акционерный капитал. Рентабельность собственного капитала зависит от качества предоставляемых услуг.

В этом заключается основной риск такого проекта;

- эффективно поддерживать техническое состояние активов и обновлять их, чтобы оговоренные договором услуги предоставлялись на постоянной основе и на приемлемом уровне в течение длительного времени.

Таким образом, в связи с этими дополнительными требованиями проекты, реализуемые на основе ГЧП, предоставляют существенные возможности для более активного привлечения специалистов частного сектора, чем при иных обстоятельствах.

Решая для себя, стоит ли участвовать в проекте ГЧП, государству следует учитывать и то, насколько успешно оно реализовывало проекты в прошлом. Необходимо ответить на целый ряд важных вопросов. Реализовывались ли проекты вовремя и в рамках бюджета? Уделялось ли должное внимание минимизации риска системной интеграции, то есть насколько слаженно работали все системы после сдачи проекта? Насколько успешно осуществлялось управление проектом? Есть ли в госсекторе необходимые специалисты и ресурсы для управления активами и поддержания их технического состояния на должном уровне после приёмки проектных работ у подрядчика из частного сектора?

Во многих случаях госсектор не располагает собственным потенциалом для реализации

проектов и поддержания работоспособности полученной инфраструктуры в течение продолжительного времени. Госсектор может лишь время от времени заказывать проекты, и по этой причине у него нет нужных специалистов и возможности обучать людей выполнению таких проектных заданий. В связи с этим у государства нет необходимости в таком потенциале.

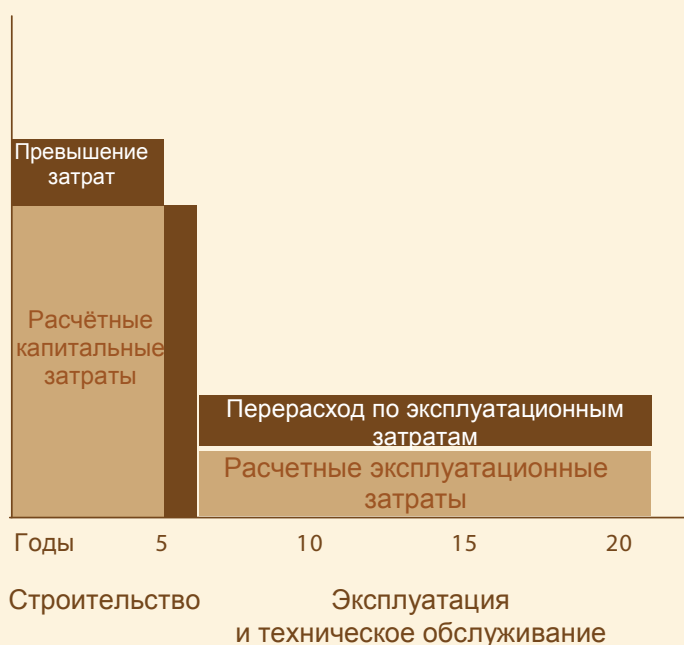
Поэтому как можно более длительное участие частного сектора в жизненном цикле проекта очень полезно, т.к. участники проекта со стороны частного сектора обладают соответствующим опытом и уже не раз реализовывали аналогичные проекты в разных странах мира.

В рамках ГЧП частный сектор берёт на себя риски по финансированию затрат в течение жизненного цикла проекта.

Условия ГЧП требуют от частного сектора предложения услуг по наиболее конкурентным с экономической точки зрения ценам в течение длительного времени. Государственный сектор не заинтересован в том, чтобы просто подписать на самые низкие авансовые капиталовложения (т.е. купить самый дешёвый актив), как это бывает при заключении традиционного контракта, когда государственному сектору, по большому счёту, всё равно, насколько высокими будут затраты на техническое обслуживание после завершения проекта. В рамках ГЧП государственный сектор стремится получить мак-

Традиционная организация государством подрядных работ

Характер платежей можно представить следующим образом:



- Госсектор несёт капитальные и эксплуатационные затраты, а также берёт на себя риск превышения затрат и риск отсрочки сдачи проекта

симальную пользу от сданного объекта и самого проекта в течение всего эксплуатационного периода.

Поэтому частный сектор стремится разработать и реализовать такой проект, чтобы налогоплательщик как можно дольше компенсировал затраты частного сектора, а не просто его начальные капитальные затраты. Там, где широко используется ГЧП, частный сектор научился анализировать и закладывать в проект долгосрочные затраты на весь жизненный цикл проекта. Он и разрабатывает проект соответствующим образом.

В рамках ГЧП частный сектор разрабатывает проект и устанавливает такие цены, чтобы покрыть риски в течение всего жизненного цикла проекта. Поэтому цены частного сектора на первый взгляд кажутся более высокими, чем при заключении традиционного контракта на реализацию обычного проекта. Вместе с тем по договорным условиям традиционного проекта за государственным сектором сохраняется руководство проектом и риски в течение его жизненного цикла, и это не будет сразу отражено в ценах подрядчика. Так, например, если бы госсектор руководил железнодорожным проектом, в котором были бы предусмотрены отдельные цены по договорам на рельсы, сигнальную систему и подвижной состав, то никакие из перечисленных цен в отдельности не учитывали бы цену риска, связанного с системной интеграцией. И если бы оказалось, что эти активы в комплексе не очень хорошо подходят друг другу, то госсектору пришлось бы идти на существенные дополнительные затраты, чтобы обеспечить успешное завершение проекта.

Так подходят ли проекты ГЧП для России?

Перед Россией в настоящее время стоят те же проблемы, что и перед большинством экономик мира: как модернизировать и улучшить инфраструктуру страны, чтобы государство могло предоставлять населению высококачественные услуги и достичь того уровня конкурентоспособности и модернизации общества, к которому мы все стремимся.

Если учитывать размеры самой страны и низкий уровень инвестиций в последние годы, то даже примерная оценка инфраструктурных потребностей России просто ошеломляет. Согласно ныне действующим планам, необходимо построить 17 000 км новых автодорог, 3 000 км новых железнодорожных путей и свыше 100 взлётно-посадочных полос в аэропортах. Кроме того, требуется увеличить годовую пропускную способность (грузооборот) портов на 400 млн. тонн груза.

Перечень крупных инфраструктурных проектов России – один из наиболее длинных на мировом рынке среди развивающихся стран, к тому же он отражает только самые насущные потребности страны. В 2007 г. В.В. Путин, занимавший в тот момент пост президента страны, объявил, что в период до 2020 г. на развитие инфраструктуры будет направлен 1 триллион долл. США, при этом треть этой суммы поступит из федерального бюджета, а остальная часть – «из внебюджетных фондов и от компаний».

В сентябре 2009 г. президент Д.А. Медведев подтвердил намерение Российской Федерации привлекать частные финансовые ресурсы и отметил, что правительство «не может направлять бюджетные средства на все проекты, которые ему необходимо поддержать, поэтому нам [правительству] необходимо государственно-частное партнерство (ГЧП)».

В последнее время в Российской Федерации был принят ряд новых нормативно-правовых документов, которые призваны создать более благоприятные условия для инвесторов, готовых финансировать будущие проекты ГЧП в России. Сюда относится новый закон о концессионных соглашениях, создание финансовых институтов (например, Инвестиционного фонда) и решение об участии в этом процессе Российского банка развития, который в августе 2008 г. вошел в состав Внешэкономбанка. Все эти мероприятия призваны продемонстрировать международному сообществу серьезность намерений России в отношении её программы развития инфраструктуры.

Эта волна новых нормативно-правовых актов и инициатив сопровождалась появлением на рынке в течение последних нескольких лет ряда очень крупных проектных возможностей ГЧП, включая «Пулково», «Орловский тоннель», «Западный скоростной диаметр» (ЗСД), платные дороги Москва – Санкт-Петербург и Москва – Минск (М1), а также проект «Надземный экспресс». Эти проекты были различными по масштабам требуемого финансирования – от 600 млн долл. США (дорога М1) до 7 млрд долл. США (ЗСД) – и подкреплялись значительным количеством сопряжённых с ними проектов. По этой причине Россия была провозглашена новым передовым рубежом рынка ГЧП.

Однако впоследствии осуществление этих проектов в той или иной форме задерживалось, при этом два из перечисленных проектов («Орловский тоннель» и «Надземный экспресс») были отложены до 2011 г. Значительным фактором задержки в осуществлении этих проектов стал финансовый кризис, однако и рынок как таковой демонстрирует определённые системные сбои, что усугубляет указанную проблему.

Как же в России запустить процесс реализации проектов на основе ГЧП?

Российский рынок ГЧП развивается. В условиях современного рынка, характеризующегося глобальным масштабом конкуренции, для России очень важно разработать основополагающие принципы и элементы системы, призванные обеспечить успех рынка ГЧП и успех страны в конкурентной борьбе за привлечение инвестиций. Вот некоторые соображения о том, как это можно осуществить.

Организовать специальный орган при Правительстве Российской Федерации

Прежде всего хочу подчеркнуть, что такой орган обязательно должен быть сформирован. И ему должно быть вменено в обязанность обеспечить создание необходимой инфраструктуры. Этот орган может и должен стать движущей силой, способствующей завершению необходимых инфраструктурных проектов в будущем. В Великобритании есть такой орган, и он называется «Инфраструктура Великобритании». В настоящей статье я ратую за создание российского аналога такого органа, который может быть назван «Россия будущего».

Деятельность «России будущего» может осуществляться под эгидой правительства страны и правительств субъектов Федерации, что будет способствовать единообразию в развитии ГЧП и урегулированию разногласий между властями двух уровней.

«Россия будущего» будет нацеливать деятельность правительств различного уровня на решение новых стратегических задач по целому ряду отраслевых инфраструктурных направлений, оценивать планирование, определение приоритетов, финансирование и реализацию инфраструктурных инвестиций.

Аналогичные ведомства уже существуют в Австралии и Канаде. Недавно такая структура появилась и в Великобритании. Они обладают примерно одинаковыми полномочиями, но в отличие от Великобритании в Канаде и Австралии этим ведомствам разрешено заниматься финансированием. С самого начала «Россия будущего» должна быть нацелена на решение как минимум пяти краеугольных задач:

- разработка стратегии развития инфраструктуры страны на период от 5 до 50 лет;
- определение и привлечение новых источников инвестиций в развитие инфраструктуры со стороны частного сектора;
- определение приоритетности государственных инвестиций в инфраструктуру;
- обеспечение хода реализации крупных инфраструктурных проектов и программ, содействие в наращивании потенциала реализа-

ции инфраструктурных проектов в правительстве;

- взаимодействие с финансовым сообществом внутри страны и за её пределами в поисках инвесторов, уяснение их запросов и в случае необходимости выполнение функций официального форума для лоббирования изменений в законодательстве.

Не вызывает сомнений, что для успешной работы этот орган должен быть укомплектован соответствующими кадрами (включая руководство), имеющими опыт реализации крупных национальных проектов.

Разработка комплексного реалистичного инфраструктурного плана, предусматривающего потребности, реализуемые на основе ГЧП

К первоочередным задачам «России будущего» необходимо отнести опубликование Плана развития инфраструктуры с особым акцентом на создание ГЧП. Этот документ должен содержать:

- перечень секторов экономики страны, в которых возможно создание ГЧП;
- подробные планы создания ГЧП в отдельных субъектах;
- законодательные инициативы и предложения нормативных документов, которые направлены на продвижение и оперативный контроль проектов ГЧП;
- предложения по разработке модели или типового проектного соглашения, предусматривающего создание ГЧП (для каждой из форм ГЧП).

Составление протоколов в целях обеспечения прозрачности и справедливости взаимоотношений до и после проведения подрядных работ

Процессы организации и проведения проектных работ должны быть максимально прозрачными. Это будет способствовать повышению уровня доверия к процессу отбора участников проекта и придаст уверенности потенциальным инвесторам в объективности оценки приложенных ими усилий по подготовке конкурсных заявок (а их составление само по себе является достаточно затратным и длительным процессом).

Совершенствование существующего Законодательства в отношении ГЧП

Федеральные органы законодательной власти и законодатели субъектов РФ должны разработать универсальный закон о ГЧП, предусматривающий среди прочего возможность обращения в международный арбитраж. В настоящий момент действует один федеральный

закон о концессиях и ряд законов о ГЧП, принятых на местах (например, в Санкт-Петербурге). Необходим федеральный закон, который вообрал бы в себя, подтвердил и расширил имеющийся передовой опыт в этой области. Закон, принятый в Санкт-Петербурге, не идеален, однако он является крупным шагом в правильном направлении. В частности, закон не включает в себя запреты на обеспечение, а также даёт сторонам большую свободу выбора при определении структуры проектов. В этом федеральном законе необходимо, в частности, предусмотреть (и это один из ключевых моментов), чтобы объект ГЧП, т.е. соответствующий конечный актив, например автодорога, в период его эксплуатации принадлежал частному сектору. Кроме того, он должен давать возможность потенциальным кредиторам предусматривать обеспечение под активы. Кроме того, закон должен разрешать такие модели ГЧП, при которых частный сектор мог бы обладать правом собственности на передаваемые им на время активы.

Разработка стандартов для реализации проекта по договору о ГЧП

Очень важным шагом на пути обеспечения прозрачности, которая является существенным условием уверенности инвестора в будущем проекта, становится разработка стандартов, применимых ко всем вариантам конкурса. Необходимо разработать:

- критерии предварительного отбора участников конкурса;
- типовую конкурсную документацию;
- типовые контракты;
- типовые спецификации требований к запланированным конечным результатам, механизмы платежей;
- общие критерии оценки, которыми будет руководствоваться госсектор при отборе конкурсных предложений, представляемых частным сектором.

Начать с малых и не очень сложных проектов

Стоимость многих реализуемых проектов ГЧП обычно колеблется в пределах миллиарда и более долларов США. Осуществление малых проектов ГЧП позволит основным заинтересованным сторонам накопить соответствующий опыт. Весной 2010 года планируется проведение тендера на строительство мусороперерабатывающего завода в Янино в рамках государственно-частного партнерства стоимостью 200 млн. долларов США, что является положительным примером проектов такого рода и предваряет реализацию ряда малых и средних по масштабу проектов в области переработки отходов и в сфере здравоохранения. Выполнение таких

проектов поможет снять преграды на пути осуществления более капиталоемких проектов и положить конец практике конкурентной борьбы за инвесторов, так как в будущем инвесторы должны будут конкурировать друг с другом за право участия в проекте.

Кроме того, проекты, где задействованы уже имеющиеся активы, которые требуют определённой модернизации, осуществлять легче, чем проекты «с нуля». Таким образом, снижение потребностей в капиталовложениях должно облегчить и сделать более понятным процесс привлечения финансирования.

Появление на рынке таких проектов и регулирование их масштаба и количества также будет способствовать созданию «цепочки поставок», что пока представляет собой проблему для России в плане строительства, оборудования, материалов, квалифицированных кадров и т.п. Решение этих вопросов поможет реализации проектов на основе ГЧП. Такой подход позволит обеспечить постепенный рост «цепочек поставок» и их развитие, что в будущем в свою очередь создаст возможность для осуществления проектов более крупного масштаба.

Даже если реально представлять себе масштаб проблем...

Для меня очевидно, что проекты ГЧП способны сыграть существенную роль в развитии инфраструктуры России. Вместе с тем картина была бы неполной и необъективной, если бы я не затронул проблем, связанных с реализацией проектов на основе ГЧП. Несомненно, что кредитный кризис и фактическое закрытие рынков капитала, вызванное кризисом, помешали привлечь долговое финансирование для реализации очень многих проектов. Помимо всего прочего, на формирование мощного рынка ГЧП уходят годы. Вместе с тем выполнение вышеуказанных шагов явится наиболее убедительным доказательством решимости России эффективно решать вопросы инфраструктуры в стране. Создание соответствующей основы сделает Россию более привлекательным регионом для партнёров и инвесторов внутри страны и за её пределами.

Международные спонсоры и кредиторы предпочитают, чтобы вышеперечисленные законы и акты были защищены основным законом и соответствующими правовыми институтами, в частности, рассчитывают на предусмотренное законом разрешение споров в арбитражном суде, признанном во всём мире.

Неэффективная законодательная база подрывает уверенность частного сектора в защищенности его прав и может привести к затяжным переговорам и многочисленным задержкам, что

увеличит стоимость проекта ГЧП. Такую неэффективность продемонстрировал проект строительства платной автодороги А1 в Польше. В 1997 году победителем конкурса на право эксплуатации платной автодороги Гданьск – Торунь стал сформированный для этих целей консорциум. Однако в тот момент из-за несовершенства законодательной базы концессионное соглашение так и не было подписано. Чтобы как-то исправить ситуацию, были проведены переговоры по юридическим вопросам. Они тянулись целых

семь лет, прежде чем было составлено Концессионное соглашение. Надеюсь, в России такого не случится. Россия является одной из четырёх ведущих стран с развивающейся рыночной экономикой. Она входит в число стран БРИК и обладает всем необходимым, чтобы стать одним из ведущих мировых центров XXI века. Выход на эти рубежи требует наличия эффективной инфраструктурной программы и политической воли.