

**Виталий Максимов**

председатель совета директоров ООО «ТРАНСПРОЕКТ», канд. экон. наук

30% НЕУДАЧНЫХ ПРОЕКТОВ — НОРМА ДЛЯ МЕХАНИЗМА ГЧП?

К настоящему времени в 69 субъектах РФ приняты региональные законы об участии в государственно-частных партнерствах. Данная тенденция, сигнализирующая о готовности чиновников различного уровня к использованию современных механизмов работы с частными инвесторами, российскими и международными институтами развития и финансовыми организациями, радовала бы, если бы информация о возникающих на различных этапах подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства в различных отраслях инфраструктуры не стала постоянно увеличиваться.

РОЛЬ ГЧП В ИНФРАСТРУКТУРЕ

В последние годы правительства и администрации субъектов рассматривают государственно-частное партнерство как реально действующий механизм привлечения частных инвестиций для модернизации изношенной инфраструктуры, причем зачастую безальтернативный. За редким исключением региональными стратегиями социально-экономического развития не предусмотрены обязатель-

ные действия исполнительных органов власти по применению механизма государственно-частного партнерства в вопросах строительства и содержания объектов автодорожной инфраструктуры, улучшения транспортного обслуживания населения, который к тому же он должен «...способствовать повышению заработной платы»¹. Другие территории видят в государственно-частном партнерстве качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций в экономику, являющийся «...условием успешной реа-

лизации программы социально-экономического развития области»².

Основные секторы, от использования ГЧП в которых ОГМУ³ ожидают наибольший эффект, — традиционно проблемные и малопривлекательные для бизнеса в нашей стране: транспортные отрасли, жилищно-коммунальное хозяйство и социальная сфера.

Наиболее перспективными направлениями для применения ГЧП и замещения бюджетных средств в транспортной инфраструктуре являются в первую очередь

¹ Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 г. Утверждена Законом Волгоградской области от 21.11.2008 № 1778-Од «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 г.».

² Программа социально-экономического развития Липецкой области на 2013—2017 гг. Утверждена Законом Липецкой области от 29.12.2012 № 108-ОЗ «О Программе социально-экономического развития Липецкой области на 2013—2017 гг.».

³ Органы государственного и муниципального управления.

объекты автомобильного хозяйства: строительство и реконструкция сети региональных и муниципальных дорог, развитие федеральной дорожной сети на территории субъекта и «дорог к ресурсам» с использованием механизмов привлечения средств федерального бюджета⁴, портовые комплексы и трубопроводы⁵.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства в планах — разработка, финансирование, строительство и эксплуатация инфраструктурных объектов, в том числе создание условий для привлечения дол-

ство новых объектов образования, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта.

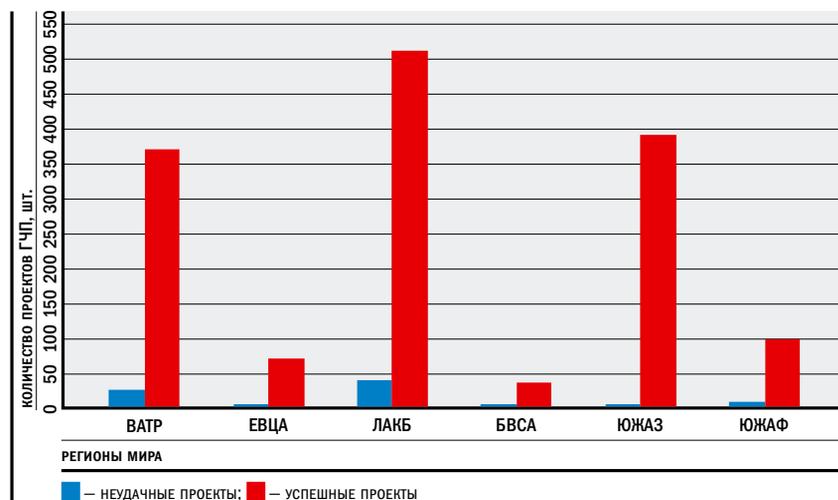
Следующий закономерный шаг в системе целеполагания — переход к конкретным проектам ГЧП — многие администрации успешно сделали, обозначив в различных нормативных актах перечень приоритетных инфраструктурных проектов, расширяющих «узкие места» и объем необходимых частных инвестиций. Однако необходимость дальнейшей проработки проекта до уровня, пригодного для его

в рамках устоявшегося стереотипа («консультанты — это дорого, и их привлечение необходимо только для крупных проектов») возникают затруднения с выделением даже незначительных бюджетных средств на оплату профессиональных услуг⁶ по подготовке проектов ГЧП, а разработка материалов предпроектных исследований (*feasibility study*) поручается не обладающим должным опытом штатным специалистам профильных и непрофильных подразделений региональных органов власти.

Любопытным примером такой самостоятельной работы служит Проект постановления Правительства Волгоградской области «О проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения на строительство и эксплуатацию автомобильной дороги «Обход города Волгограда. Южная часть», опубликованный 3 апреля 2013 г. на официальном портале разработчика данного документа — Министерства экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области⁷. Не являясь уполномоченным лицом на проведение официальной экономической или правовой экспертизы данного документа, умолчу о его достоинствах и недостатках, отметив лишь, что потенциальный инвестор — австрийская компания «Штрабаг АГ» — в 2007 г. публично заявила о готовности выделить 50% от общей стоимости проекта, или 22,5 млрд руб., на создание данной автомобильной дороги. К 2010 г. этот платный автомобильный объект должен был быть введен в эксплуатацию⁸.

Отсутствие реальных инвесторов проявляется и на более поздней стадии подготовки проектов. Так, открытый конкурс, объявленный в соответствии с Постановлением Администрации города Ростова-на-Дону от 6 декабря 2012 г. № 1094 «О заключении концессионного соглашения о проектировании, строительстве и эксплуатации Северного тоннеля в городе Ростове-на-Дону» (в ред. от 28 января 2013 г. № 51), признан несостоявшимся по причине отсутствия заявок⁹. Подобная картина прослеживается и в других отраслях. Например, столичные власти были вынуждены пересмотреть условия концессионных соглашений по строительству детских садов, после того как конкурс по первым четырем объектам

Рисунок 1. КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ ГЧП В ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ*



* Здесь и на рис. 2–4:

ВАТР — Восточная Азия и Тихоокеанский регион;

ЕВЦА — Европа и Центральная Азия;

ЛАКБ — Латинская Америка и Карибский бассейн;

БВСА — Ближний Восток и Северная Африка;

ЮЖАЗ — Южная Азия;

ЮЖАФ — Южная Африка.

Наблюдающийся в последнее время рост небольших проектов ГЧП регионального и муниципального значения в транспортной и социальной сфере сигнализирует о начале становления рынка проектов ГЧП в нашей стране.

госрочных частных инвестиций в сектор водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

ГЧП в области обеспечения населения социальной инфраструктурой — это реконструкция имеющихся и строитель-

эффективной продажи частному инвестору, который готов не только выражать заинтересованность, но и вкладывать реальные деньги, далеко не всегда очевидна органам власти регионального и муниципального уровней. Зачастую

⁴ Проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края на период до 2020 г. (в ред. от 16.05.2013).

⁵ Стратегия социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 г. Утверждена Законом Республики Мордовия от 01.10.2008 № 94-З «О Стратегии социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 г.».

⁶ О наличии иных механизмов и источников финансирования этапа подготовки проекта государственно-частного партнерства ОГМУ зачастую не осведомлены в необходимом объеме.

⁷ www.economics.volganet.ru/Folder_11/Folder_3/2013/04/news_00009.html

⁸ Статья 3788 // Новые деловые вести. 2007. 2 июня. № 21. www.ndvesti.ru/fascicle/2007/6/638/10161.

⁹ Желающих строить Северный тоннель в Ростове-на-Дону не нашлось // Бюллетень недвижимости. 2013. 26 марта. www.bn.ru/news/2013/03/26/104543.html.

провалился — на него не пришел ни один бизнесмен¹⁰.

Проекты разные, а результат один — полное отсутствие частных компаний, готовых вкладывать собственные средства в развитие соответствующих территорий. Однако отказ от участия потенциальных инвесторов в проектах ГЧП на стадии проведения открытых конкурсов позволяет идентифицировать проблему: качество и глубина проработки проекта, распределение рисков между сторонами проекта, выбор модели ГЧП и разработка адекватной финансовой модели, отраженные в конкурсной документации, вместе или по отдельности категорически не устраивают возможных участников.

КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП

Проанализируем количественные значения проектов ГЧП, подготовленных собственными силами ОГМУ, а также с помощью услуг профессиональных консультантов. Для выявления общего количества проектов ГЧП, достигших финансового закрытия в период с 2000 по 2012 г., используем Базу данных частного участия в инфраструктурных проектах, осуществляемых в Российской Федерации, созданную Группой Всемирного банка (*Private Participation in Infrastructure Projects Database The World Bank Group*) и содержащую информацию о 74 проектах. Воспользовавшись официальным сайтом Российской Федерации с информацией о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, мы получили данные о 43 конкурсах, которые с достаточной степенью достоверности¹¹ можно рассматривать как закупку услуг консалтинговых компаний. Путем несложных математических действий находим, что в $43/74 \cdot 100 = 58,1\%$ случаев для подготовки проектов ГЧП использовались профессиональные навыки и опыт внешних консультантов. Вполне очевидна условность данного значения, однако некоторое впечатление от сложившейся ситуации оно формирует.

Для повышения репрезентативности расширим выборку до максимального значения, предоставляемого базой данных, и определим количество успешных и неудачных проектов ГЧП (прерванных досрочно или испытывающих какие-либо затруднения, нарушающие запланированный ход реализации) в 139 странах с низким и средним уровнем дохода на душу населения по классификации Все-

мирного банка (включая РФ) за период с 1984 по 2012 г. по секторам транспорта и жилищно-коммунального хозяйства (статистическая информация по проектам социальной сферы в данном источнике, к сожалению, отсутствует) (рис. 1 и 2).

Казалось бы ситуация не столь критична, и успешные проекты ГЧП в обеих отраслях явно преобладают над неуспешными. Однако попытаемся взглянуть на те же самые проекты и отрасли с точки зрения объема осуществленных инвестиций (рис. 3–4).

тов ЖКХ, вероятнее всего связанной с меньшими размерами самих проектов. Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время в мире преобладают крупные проекты ГЧП в сфере транспорта и средние проекты в ЖКХ. Деление также достаточно условное, введенное с целью подчеркнуть исключительно различия в размерах.

После несложных расчетов мы приходим к выводу, что количество неудачных проектов по объему инвестиций в крупных проектах ГЧП составляет 5,6%, а в проек-

Рисунок 2. КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ ГЧП В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

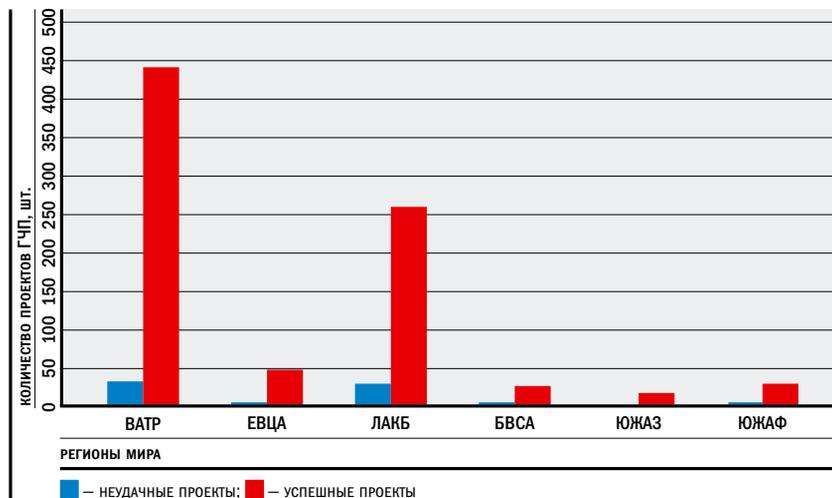
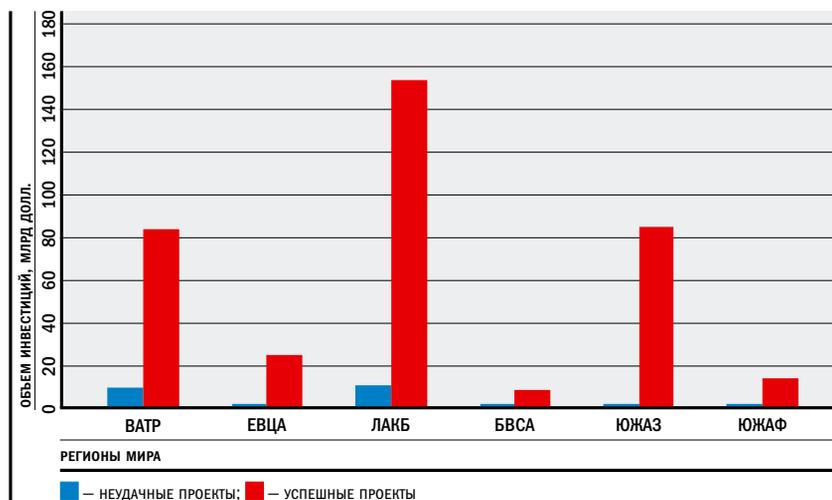


Рисунок 3. ОБЪЕМЫ ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТЫ ГЧП В ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ



Поскольку количество проектов ГЧП в транспортной инфраструктуре и жилищно-коммунальном хозяйстве можно назвать сопоставимым (1474 против 814 проектов соответственно), то объемы инвестиций различаются уже более чем в 5 раз — 366610 млн в сравнении с 69251 млн долл., что говорит о значительно меньшей капиталоемкости проек-

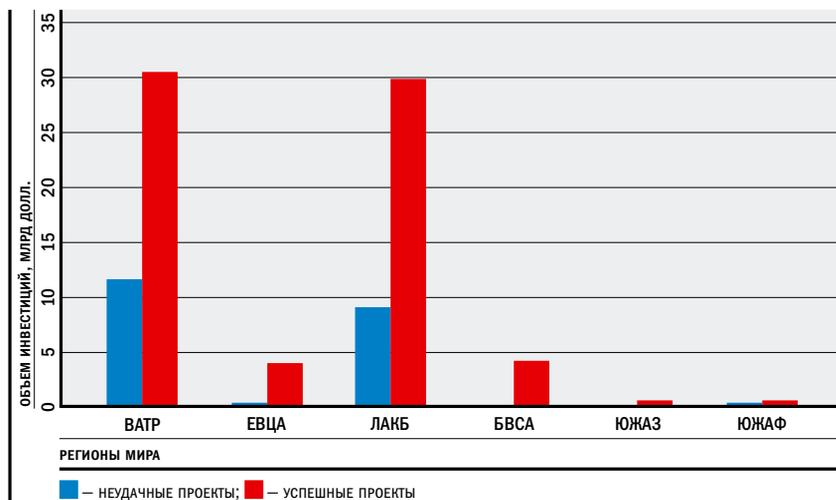
тах среднего размера значительно превышает этот показатель — 29,8%.

Если в отношении крупных проектов ОГМУ по всему миру придерживаются схожих стереотипов и не рискуют самостоятельно выполнять подготовку крупного проекта на предынвестиционной стадии, то при реализации контрактов среднего объема разработка необходимых

¹⁰ Семенова А. Инвесторам расскажут, как заработать на детских садах // Известия. 8 апреля. 2013. www.izvestia.ru/news/548110.

¹¹ Зачастую закупки услуг консультантов проходят под различными титулами: «научно-исследовательские работы», «предпроектные проработки» и пр.

Рисунок 4. ОБЪЕМЫ ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТЫ ГЧП В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА



материалов силами собственных специалистов вполне возможна. Например, автору не известен ни один транспортный проект федерального значения, государственные заказчики которого не прибегли бы к помощи целого пула узкоспециализированных консультантов. Вполне очевидно, что, несмотря на псевдооткрытость методических материалов, практический опыт по подготовке жизнеспособных проектов ГЧП сконцентрирован в России в двух десятках консалтинговых

компаний, которые своей деятельностью в значительной степени гарантируют привлечение частных инвестиций и заемных средств банков.

Наблюдающийся в последнее время рост небольших проектов ГЧП регионального и муниципального значения в транспортной и социальной сфере сигнализирует о начале становления рынка проектов ГЧП в нашей стране. Но на этом пути хотелось бы помочь органам исполнительной власти в субъектах РФ избежать

всплеска неудачных проектов среднего размера и следования за мировой тенденцией их постоянного увеличения. 29,8% неудачных проектов является малопригодной целью любой стратегии регионально развития, поэтому тщательность и качество подготовки для проектов ГЧП имеют решающее значение.

Еще один аргумент для сомневающихся: если исходить из предположения, что в упомянутых ранее 58,1% случаев официальной закупки услуг консалтинговых компаний речь шла о крупных проектах ГЧП федерального значения, то оставшиеся 41,9%, вероятно, относятся к средним проектам регионального и муниципального уровней. Вычитание проблемных проектов (29,8%) из общего количества средних проектов (41,9%) приводит к неутешительному выводу: при сохранении текущих тенденций и качества подготовки лишь 12,1% проектов ГЧП имеют перспективы стать успешными и явиться катализатором социально-экономического развития соответствующих территорий.

И в заключение цитата: «Реализация проекта зависит не от наличия или отсутствия финансирования в стране во время или вне кризисных явлений, а от качества его подготовки»¹². Ничего не добавишь. ■

¹² Тезисы выступления статс-секретаря, заместителя Министра регионального развития Российской Федерации Ю. В. Осинцева «ГЧП: стратегия развития в России» 7 июня 2010 г.

