

**Виталий Максимов**

председатель совета директоров ЗАО «ТРАНСПРОЕКТ Групп», канд. экон. наук

ЗАЧЕМ ТОР ГЧП?

«...СРАЗУ два российских ведомства огласили свои предложения по созданию особой зоны во Владивостоке. Минэкономразвития России предлагает создать зону промышленно-производственной формы. На территории региона можно заниматься сборкой новых автомобилей и выпуском комплектующих. Министерство предполагает, что из бюджета должны быть выделены 6,53 млрд руб. Минвостокразвития России предлагает свой план развития региона — специалисты ведомства предлагают развивать Владивосток за счет проекта ТОР (территория опережающего развития). По мнению ведомства, термин ОЭЗ (особая экономическая зона) не имеет достаточной степени доверия со стороны инвесторов...»¹

ТОР и ОЭЗ: Найдите три отличия!

Занимательная неразбериха с набирающим обороты поиском различий между территориями опережающего социально-экономического развития (ТОР) и особыми экономическими зонами (ОЭЗ) царит в медиапространстве, отражая настроения исполнительной и законодательной ветвей власти, журналистов и экспертного сообщества. Сторонники ТОР клеймят ОЭЗ фразой: «...бренд осо-

бых экономических зон не завоевал доверия инвесторов и в целом не достиг целей своего создания»², хотя аргументы, почему именно ТОР должна вселить уверенность в инвесторов по неперемной возвратности приумноженных инвестиций, папахивают свежоотпечатанными агитационными листовками.

Ранее Подкомиссия по реализации инвестиционных проектов на Дальнем Востоке утвердила первые три ТОР с объемом частных инвестиций более 50 млрд руб.³ — это ТОР «Надеждинская» (Примо-

рье), «Хабаровск» и «Комсомольск» (Хабаровский край).

Хотя их число пока мало сравнимо с действующими ОЭЗ и образованными на их основе кластерами, вместе насчитывающими 25 шт.⁴, а соотношение определений обоих терминов друг другу (табл. 1) не добавляет ясности, однако заявления чиновников высокого ранга подобного рода: «ОЭЗ, как известно, находятся в ведении Минэкономразвития, и там вкладывают в эту структуру несколько иной смысл. [...] бренд особых

¹ Владивосток может стать регионом ОЭЗ или ТОР// Интернет-издание GLOB-NEWS. 16.04.2014 г.; www.glob-news.com/vladivostok-mozhet-stat-regionom-oez-ili-tor.html

² Помогут ли ТОРы Дальнему Востоку?// Агентство политических коммуникаций. 14.11.2014 г.; www.apk.msk.ru/2014/11/14/

³ Путин поручил увеличить финансирование ТОР на Дальнем Востоке// МИА «Россия сегодня». 17.04.2015 г.; www.ria.ru/politics/20150417/1059283194.html

⁴ Справочная информация: «Особые экономические зоны». КонсультантПлюс; www.base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=98622

экономических зон пока не завоевал доверия инвесторов и в целом не достиг целей своего создания»⁵ — резко дистанцируют и политизируют эти два схожих экономических механизма стимулирования инвестиционной деятельности, вызывая сомнения в дальнейшей жизнеспособности обоих.

Иные высказывания чуть предметнее: «Первые территории опережающего развития, конечно, будут привязаны к крупным городам — это наиболее конкурентоспособные места. Их расположение

Абсолютно проигнорирован опыт реализации весьма похожих по структуре комплексных инвестиционных проектов, реализуемых многие годы в рамках подпрограммы «Развитие экспорта транспортных услуг» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)»⁶ и ее предшественниц. Возможно, именно там скрыта формула успеха — существующие экономические предпосылки реализации крупных инвестиционных проектов, связанных со строительством объектов

А теперь разбившиеся мечты — экономическая эффективность ОЭЗ составила лишь 80 коп. на 1 руб.¹² И резонный вопрос: кто заплатит за неудачу с ТОР, если (тьфу-тьфу!) по прошествии некоторого времени заявленные планы Минвостокразвития России по привлечению инвестиций не будут исполнены?

ТОР И ГЧП

Далее постараемся выявить основные риски, заложенные разработчиками в существующий механизм создания территорий опережающего социально-экономического развития. Начнем с анализа перечня документов, вносимых в Правительство Российской Федерации уполномоченным федеральным органом в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Пунктов, концентрирующих в себе риски недополучения ТОР частных инвестиций, на мой взгляд, всего два:

1) прогнозный анализ социально-экономических последствий создания территории опережающего социально-экономического развития, в том числе прогнозной оценки динамики роста объема дополнительных доходов, поступающих в соответствующие бюджеты в связи с созданием территории опережающего социально-экономического развития;

2) сведения о наличии инвесторов, заключивших с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций, количество создаваемых рабочих мест.

Имея многолетний опыт инвестиционного консультирования в отношении крупнейших инфраструктурных проектов, могу твердо заявить о чрезвычайной зависимости степени реалистичности прогнозов от двух факторов: опыта и квалификации компании-исполнителя и желания государственного заказчика сдержанно оценивать представленные сценарные прогнозы.

Но главный риск обмануться все же находится в «предварительных соглаше-

Таблица 1. СРАВНЕНИЕ ОПРЕДЕЛЕНИЙ ТОР И ОЭЗ

Территория опережающего социально-экономического развития*	Особая экономическая зона*
Часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование,	Часть территории Российской Федерации,
на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации	которая определяется Правительством Российской Федерации
установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности	и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности

* Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

и основной экономической профиль мы сейчас активно обсуждаем с заинтересованными потенциальными инвесторами. В перспективе ТОР появятся во всех субъектах РФ на Дальнем Востоке. Мы уже изучили около 400 перспективных площадок, в результате были отобраны 23 первоочередных»⁶, убеждают чиновники.

Не то, чтобы я был противником поиска форм стимулирования экономической деятельности на Дальнем Востоке, Республике Крым или Калининградской области, но уж больно аргументы сторонников ТОР напоминают бравадные марши, сопровождавшие 10 лет назад создание специального законодательства и первых ОЭЗ.

А также слишком утопичными кажутся ожидания Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, что ТОР принесут не менее 600 млрд руб. прямых инвестиций и более 37 тыс. новых высокопроизводительных рабочих мест⁷, не виден глубокий анализ успешных аспектов деятельности ОЭЗ и работа над их ошибками, которых было немало.

транспортной инфраструктуры на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП), позволяют рассчитывать на их успешную реализацию»⁹.

Вернемся к возможностям ГЧП чуть позже, а пока напомним еще одно обещание о результативности создаваемых ТОР: «Минвостокразвития России рассчитывает, что на каждый бюджетный рубль удастся привлечь 19 руб. частных инвестиций»¹⁰.

Взглянем на отчет Счетной палаты России по проверке управления особыми экономическими зонами и расходования выделенных бюджетных средств. Всего за 7 лет государство вложило в ОЭЗ почти 122 млрд руб. Из них свыше 94 млрд руб. составляют взносы в уставные капиталы управляющих компаний, 27,5 млрд руб. направлено регионами напрямую на строительство отдельных объектов. Фактически к 2013 г. управляющими компаниями были выполнены работы на сумму 52 млрд руб., что составляет всего 26% ожидаемой до 2017 г. стоимости строительства, а с учетом работ, оплаченных регионами, — около 40% стоимости¹¹.

⁵ Кирилл Степанов, заместитель министра РФ по развитию Дальнего Востока: Льготы в чистом поле // Российская Бизнес-газета. 22.04.2014; www.rg.ru/2014/04/22/vostok.html

⁶ Он же. Там же.

⁷ Ситнина В. Территориальная значимость // АО «Коммерсантъ», 03.11.2014 г.; www.kommersant.ru/doc/2599911

⁸ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 5.12.2001 г. № 848.

⁹ Подпрограмма «Развитие экспорта транспортных услуг» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» (с изм. и доп. от 12.10.2010 г., 30.12.2011 г., 27.09.2014 г.)

¹⁰ Ситнина В. Территориальная значимость // АО «Коммерсантъ», 03.11.2014 г.; www.kommersant.ru/doc/2599911

¹¹ Счетпалата отмечает неэффективность управления особыми экономическими зонами // ТАСС информационное агентство России. 17.12.2013 г.; www.tass.ru/ekonomika/838513

¹² См. там же.

ниях» с инвестором и общей закрытости процесса последующего заключения управляющей компанией ТОР с потенциальным резидентом «соглашения об осуществлении деятельности», который ведет к абсолютно непрозрачным начальным условиям таких соглашений и полностью отменяет конкуренцию и соответствующие соревновательные процедуры за право быть многолетним партнером государства.

Кроме того, даже поверхностный анализ конкурсной документации нескольких последних инвестиционных проектов и представленных заявок участников подтверждает очевидный факт: чем более закрытую процедуру заключения соглашения с частным инвестором выбирают органы государственного управления, тем на более невыгодные условия вынуждено соглашаться государство. Конкуренция — двигатель торговли!

Еще одним нюансом удивляет законодательство о ТОР — это отсутствие всякого упоминания о возможности использования моделей государственно-частного партнерства или концессионных соглашений. А вместе с тем именно здесь механизмы обеспечения выполнения встречных обязательств государства и частных инвесторов были отточены до бритвенной остроты, а распределение рисков эффективно сбалансировано на примерах сотен успешных и десятков неудачных проектов.

Расцениваю идею Правительства РФ в отношении введения обязательной финансовой ответственности регионов за достижение целевых показателей при создании новых особых экономических зон как движение в гарантированно результативном направлении. «Они [ОЭЗ] должны быть обоснованы, приносить прибыль, они должны опираться на реальные инвестиции, а не на мифические, которые неизвестно, появятся или нет»¹³.

Но почему создание ТОР избежало аналогичного подхода?

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ

После известных событий на юго-востоке Украины и санкций ряда западных стран Правительство РФ обнаружило зависимость по целому ряду отраслей от импортного сырья, оборудования, технологий и всерьез озаботилось вопросами импортозамещения. Однако внимание мне хотелось бы обратить на импорт фи-

нансовых и прочих деловых услуг, в категорию которых попадают профессиональные и консультационные услуги в области управления в 2014 г. (табл. 2). Из дальнего зарубежья финансовые услуги мы импортируем на 71% больше, чем экспортируем, а импорт «Прочих деловых услуг» превышает экспорт на 42%. Это означает, что активные действия по импортозамещению еще не начались или что эта сфера слишком незначительна для внимания Правительства Российской Федерации?

структуру экспорта услуг в общем объеме экспорта США — лидера международной торговли услугами. В 2013 г. в общем объеме товарооборота США на долю экспорта приходилось 2,272 трлн долл., из них экспорт товаров составил 1,590 трлн долл. (70%), объем экспорта услуг — 682,4 млрд долл. (30%).

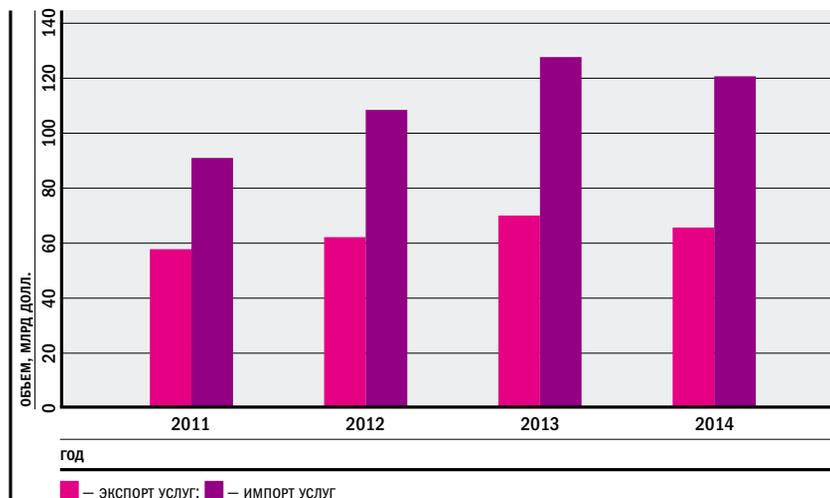
Основное увеличение в структуре экспорта услуг США в 2013 г. произошло за счет группы «Другие частные услуги» (на 9,4 млрд долл.), которая включает в себя образовательный, финансовый, стра-

Таблица 2. ВЫДЕРЖКИ ИЗ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ УСЛУГАМИ В СТРУКТУРЕ РАСШИРЕННОЙ КЛАССИФИКАЦИИ УСЛУГ (ПО МЕТОДОЛОГИИ ПЛАТЕЖНОГО БАЛАНСА), МЛН ДОЛЛ.

Показатель	2014 г.		
	всего	с дальним зарубежьем	со странами СНГ
Финансовые услуги	-803	-971	168
Экспорт	1 597	1 371	225
Импорт	2 400	2 343	57
Прочие деловые услуги	-6 417	-6 476	60
Экспорт	16 736	15 547	1 189
Импорт	23 152	22 023	1 129

Источник: Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации.

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ УСЛУГ



Источник: Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации.

Взглянем на основные параметры внешней торговли Российской Федерации в сфере услуг в 2011–2014 гг. (см. рисунок). Очевиден нарастающий рост дефицита баланса услуг — наша страна устойчиво наращивает отрицательное сальдо, и в 2014 г. импорт услуг превысил экспорт на 84%. Насколько значима эта проблема? Дополним сравнительной оценкой данную категорию и проанализируем

ховой, технический, консультационный, юридический, инженерный, архитектурный сервисы.

Попробуем экспертным образом оценить важность данной группы для увеличения объема внешней торговли товарами. На мой взгляд, это сложно переоценить. Десятилетия моей практической работы по подготовке и реализации инвестиционных проектов в различных от-

¹³ Дмитрий Медведев, премьер-министр Правительства РФ. В РФ появилась Тверская особая экономическая зона // Интернет-портал «Российской газеты». 20.04.2015 г.; www.rg.ru/2015/04/20/zona-site.html

раслях России и стран СНГ подсказывают, что от качества работы консультантов органов государственного и муниципального управления зависит не только жизнеспособность инвестиционного проекта, но и юридическая, финансовая и технико-технологическая конструкция будущего проекта. Именно здесь формируется значительный задел для определения требований к инженерно-техническим решениям, структуре и источникам финансирования, организационно-правовой схеме реализации, которым необходимо

ку¹⁴, устанавливающую порядок отбора инвестиционных проектов, планируемых к реализации на данных территориях. Среди требований к инвестиционным проектам и представляемым инвесторами инвестиционных проектов документам — заключение, подтверждающее обоснованность расчетов бизнес-плана и финансово-экономической модели, содержащее оценку рисков инвестиционного проекта и его бюджетной эффективности.

Абсолютно общие требования, предъявляемые к данному документу,

проектов, подтвердившие на практике свою результативность?

Очевидное ключевое значение в такой ситуации приобретает организация, создающая данный документ, объективная оценка ею рисков проекта, учет национальных интересов, перспективных направлений социально-экономического развития территорий с учетом развития импортозамещающих производств. Но какая организация может сделать это заключение? И здесь разработчики «подсунули» нам логическую бомбу: это должен быть уполномоченный финансовый консультант, который по числу и (или) объему заключенных сделок по сопровождению проектного финансирования за предшествующий год должен входить в топ-10 крупнейших финансовых консультантов таких международных агентств и печатных изданий, как «Диалоджик» (*Dealogic*) и «Прожект Финанс Мегазин» (*Project Finance Magazine*).

Сколько российских компаний входит в заветную десятку? Ответ очевиден: ни одна!

А мы точно занимаемся импортозамещением и поддержкой национальных поставщиков услуг?

А зависимость от методик ранжирования зарубежных агентств и печатных изданий нам критически необходима для успешной реализации инвестиционных проектов в нашей стране? ■

Чем более закрытую процедуру заключения соглашения с частным инвестором выбирают органы государственного управления, тем на более невыгодные условия вынуждено соглашаться государство.

соответствовать будущему частному инвестору, а также определяется возможность и степень импортозамещения используемых товаров, услуг, технологий, выявляются потенциальные поставщики и страны-происхождения.

Вернемся к Дальнему Востоку и Байкальскому региону и взглянем на методи-

ка также отсутствие ответственности за недостоверные сведения открывают широкое поле для злоупотреблений в борьбе за бюджетные инвестиции. Может, разработчикам таких документов следует анализировать неудачные инвестиционные проекты и опираться на существующие методики оценки инвестиционных

¹⁴ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.10.2014 г. № 1055.

