

#морские и речные порты #терминалы #мосты #путепроводы
#легкорельсовый транспорт #оборонка #особые экономические зоны
#аэропорты #наземная инфраструктура #терминальная инфраструктура
#больницы #медицинские комплексы #энергосети #дома престарелых
#оздоровительные комплексы #региональные дороги #объезды городов
#поликлиники #библиотеки #музеи #вузы #аэронавигация #контракты
жизненного цикла #проектное финансирование #инфраструктурные
облигации #концессионные облигации #квазиинфраструктурные облигации
#инвестиционные соглашения #инвестиционное товарищество #простое
товарищество #бюджетные инвестиции #плата с грузовиков #системы
фотовидеофиксации #проекты в сфере безопасности #концессии и их
разновидности #долгосрочные инвестиционные соглашения #консорциумы
#внебюджетные инвестиции #платные дороги #локализация #общая
стоимость владения и распоряжения #высокоскоростные железнодорожные
магистралы #взлетно-посадочные полосы #сквозные контракты
#параллельное финансирование #беспилотники #учебные заведения
#гарантии #закупка итогового сервиса #структурирование конкурсов
#частная концессионная инициатива #оптовые продовольственные центры
#мелиорация #сервис безопасности #инструменты господдержки #проекты
госкомпаний #инвестпрограммы монополий #европейский капитал
#азиатский капитал #офтейкерские контракты #строительные компании
#операторы #эксплуатанты #поставщики #объекты ж/д транспорта
#трубопроводы #набережные #спорткомплексы #перинатальные центры
#объекты производственной и инженерной инфраструктуры #морские
суда #паромы #переправы #гидротехнические сооружения #концедент
#концессионер #теплогенерация #энергогенерация #УТБО #инициирование
ГЧП и концессий #освещение #благоустройство #социальное обслуживание
#метро #транспорт общего пользования #образование #культура #спорт
#туризм #искусственные земельные участки #земельные участки #условия
концессий # социальная инфраструктура #финансирование концессий
#проектное финансирование с государственным плечом #контракты на
потребление будущей продукции #процедура конкурсов #комплексные
проекты #источники капитала #госбанки #частные банки #НПФ
#стоимость финансирования #телекоммуникационная инфраструктура
#иная транспортная, медицинская, энергетическая, трубопроводная,
образовательная и прочая инфраструктура

От автора о важном. Стандартный проект инвестиций в инфраструктуру

Люди не прочли, что я написал, но уже спорят со мной.

Ричард Докинз в комментариях к книге «Эгоистичный ген»

Многие годы в нашей стране в совершенно разных контекстах говорят о развитии инфраструктуры. Но правда состоит в том, что массовых прорывов в этом направлении не произошло. Отдельные, хотя их уже и не единицы, эффективные проекты только подтверждают правило, вызывая устойчивое желание проанализировать подробнее причины их успешности. Как бы там ни было, мы по-прежнему кратно отстаем от большинства стран с сопоставимыми размерами экономики не только в части текущего состояния инфраструктуры, но главное — в темпах ее создания.

Тема об инвестициях в инфраструктуру слишком велика и многогранна для того, чтобы быть подробно рассмотренной всего лишь в рамках одной книги. Даже в нашей стране, которая встала на этот путь относительно недавно, накоплен большой массив знаний, правда весьма разрозненных, по поводу успешных и неуспешных примеров. Уверен, что в книге я не написал и десятой части того, чем хотел поделиться. Но когда-то нужно заканчивать. Как говорит один мной

уважаемый человек: «Лучше остановиться на полуслове, чем прослыть занудой».

Школы, больницы, спорткомплексы, дороги, вокзалы и многое иное постепенно появляются в достойном граждан страны качестве. Для того чтобы существенно ускорить создание и увеличить объем новой инфраструктуры, необходимо делиться знаниями и информацией. Что я по мере возможностей делаю.

Я не хочу особо говорить в этой книге о тех проектах развития инфраструктуры, которые сейчас принято называть мегапроектами. Все их знают или хотя бы о них слышали. Именно эти проекты в своем большинстве приходят на ум, когда речь заходит об инфраструктуре. Но с ними-то как раз все понятно. Значительное внимание различных федеральных властей (не уверен, что это так уж хорошо), участие крупных корпораций-интересантов (не думаю, что это всегда позитивно), большие объемы финансирования из федерального бюджета и от госбанков (не всегда на рыночных условиях) в конце концов делают свое дело. В общем, страна как-нибудь сконцентрирует усилия и как-то их реализует.

А вот что происходит в проектах, которые не относятся к классу сверхкрупных? Собственно, никакими значимыми успехами похвалиться в этом направлении мы не можем. Конечно, если исходить из простого убеждения, что для того, чтобы чем-то похвастаться, необходимо сначала на самом деле что-то сделать. Ничего особенного в масштабах страны здесь не происходит. Правда, если смотреть на официальные доклады и отчеты, то складывается впечатление, что мы живем совсем не в той стране, которую каждый день видим.

Конечно же, я заинтересован в том, чтобы книга была изучена полностью. Ее основное предназначение — дать читателям комплексную системную картину того, как устроен рынок инфраструктуры, как стартуют конкретные проекты, как избежать ошибок на каждой стадии и как в конечном итоге довести задуманное до конца.

Книга разделена на две смысловые части. Первая сочетает описание проблем макро- и микроуровня с демонстрацией возможностей по созданию инфраструктуры. Она дает, с одной стороны, общее, а с другой — достаточно детальное представление о том, что конкретно стоит делать в том случае, если регион, муниципалитет, бизнес столкнулись с тем или иным инфраструктурным ограничением; как именно поступать, чтобы не похоронить проект не только в самом начале, но и на любой последующей стадии.

Все основные проблемы я постарался рассмотреть с разных сторон, чтобы были наглядны основные ограничения и возможности, существующие и у госорганов, и у частных, и у остальных участников инфраструктурных инвестпроектов. На мой взгляд, эта часть книги имеет определяющее значение, поскольку понимание общей картины мира (в данном случае «инфраструктурного») гораздо важнее, чем знание отдельных, пусть и весомых деталей. Хотя именно от них зависит успешность реализации каждого отдельно взятого проекта.

Если вы уже продвинулись в том или ином проекте и «поймали» часть описываемых в книге рисков, то используйте ее как справочник. Обращайтесь выборочно к тем или иным главам; особенно может быть полезна вторая ее часть. В ней рассматриваются отдельные детали мозаики инфраструктурных инструментов — залоги, страхование, элементы контрактов и иные важные «мелочи», которые оказывают существеннейшее влияние на успешность проекта.

Главный парадокс, который описывается и анализируется в данной книге, состоит в том, что на рынке сложилась патовая ситуация, и любой, кто имеет отношение к подобного рода проектам, об этом прекрасно знает. С одной стороны, существует потребность, которая только на региональном уровне оценивается в несколько сотен миллиардов долларов. И это только для выхода на «гигиенический» уровень, чтобы можно было более уверенно сравнивать нас с Португалией (была у нас такая политическая мантра в начале 2000-х гг.). Любой регион и муниципалитет выставляет список из многих десятков первоочередных самых необходимых проектов.

С другой стороны, есть значительное количество строителей, проектировщиков, поставщиков, которые с удовольствием спроектируют, построят и произведут оборудование. Может быть, проблема в том, что на рынке нет денег? Но это тоже неверно. И в предыдущие времена, и в нынешние есть крупные, средние и мелкие компании, интересующиеся возможностями инвестиций именно в инфраструктурные проекты. Это не только отечественные структуры, но и иностранные: инфраструктурные фонды и банки из Европы, стран АТР тоже весьма активно интересуются этим бизнесом в нашей стране. Причем у наших соседей, в том числе ближайших (а у них состояние экономики не чета российской), они уже осуществляют инвестиции. У нас же — нет. Наша традиционная отговорка про уровень политических рисков во многих случаях представляется не столь удручающей, как принято утверждать. И об этом тоже идет речь на страницах книги.

Фактически имеем вроде бы всё: заинтересованные региональные власти, подрядчиков и иных исполнителей, финансовые организации. Потребность — очевидна, исполнители — присутствуют, деньги — тоже не столь ограничены, как принято полагать. Но инфраструктура все равно почему-то не слишком быстро развивается. В этом мы и будем разбираться далее.

Еще один парадокс состоит в том, что есть определенное количество примеров успешной реализации инфраструктурных проектов, которые позволяют говорить, что особых ограничений для того, чтобы быстро и качественно инкубировать инфраструктуру, нет, что бы кто ни говорил. Все ограничения носят субъективный характер. Или, если выражаться простым языком, все зависит от личных качеств и навыков тех людей, которые занимаются реализацией и организацией таких проектов с каждой стороны этого процесса — и с государственной, и с частной.

Это вопрос не только политической заинтересованности губернатора или мэра, его умения услышать и воспринять новую реальность, но и вопрос существования команды, которая способна практически реализовать проект, в котором заинтересован регион.

Не менее важно и то, как ведет себя частная сторона проекта — строители, проектировщики, поставщики, банки и иные финансовые спонсоры: умеют ли они работать в условиях ограничений, накладываемых как самим жанром инфраструктурных проектов, так и текущим состоянием экономики, или нет. Большинство из них пока что показывает себя не лучшим образом. Впрочем, так же, как и многие представители власти. Зачастую чрезвычайно интересные инфраструктурные возможности разбиваются как раз об эти банальности.

В книге акцент в первую очередь делается именно на той инфраструктуре, которая непосредственно касается каждого из нас. Откуда и куда долететь (аэропорты), на чем доехать на работу (трамваи, поезда), куда отдать детей (школы, детские сады), куда отвезти родителей на лечение (больницы), как быстрее доехать за город (новые дороги и мосты). Все это определяет бытие, которое, в свою очередь, определяет сознание каждого из нас.

Именно качеством инфраструктуры определяется комфортность каждого конкретного региона и города для жителей, бизнеса.

В то же время мы не сможем обойти вопрос о так называемой сервисной инфраструктуре. Той, в которой непосредственно заинтересованы частные компании, владельцы различных предприятий. Эта инфраструктура необходима им для того, чтобы они могли развивать свой

бизнес. ГОКи, перерабатывающие предприятия, добывающие и многие другие компании, которым требуются железные и автодороги, морские и речные порты, ЛЭП и энергогенерация и иная инфраструктура, — все это также попадает в сферу наших интересов.

Описываемый в книге инструментарий во многом универсален: он может быть применен не только к так называемой «хардовой» инфраструктуре, но и к «софтовой», когда совместно с государством или в интересах государства создается инфраструктура с относительно небольшими капитальными, но значительными операционными расходами.

Лишь минимальное внимание будет уделено общестрановым мегапроектам. Причин этому несколько. Во-первых, они с точки зрения подходов к структурированию и инфраструктурному девелопменту не сильно отличаются от иных проектов поменьше, просто мозаика инструментов складывается чуть по-другому. А во-вторых, в них слишком велик политический фактор, который обычно не мешает их продвижению, но существенно искажает выводы и реальность при попытках их анализа задним числом.

Даже не пытался претендовать на то, чтобы сделать книгу всеобъемлющей. Все представленные трактовки и оценки — исключительно авторское мнение, которое я, правда, готов отстаивать.

Полагаю, что на нынешнем этапе развития инфраструктурного бизнеса в России гораздо важнее дать общую картину происходящего, но без ухода в абстракцию, снабдив интересующихся конкретными советами.

Большинство специализированной литературы — переводная. (Но слово «большинство» — гипербола, ведь даже и ее ничтожно мало.) Кроме того, она анализирует опыт соответствующих западных рынков. Их уроки весьма условно могут быть полезны для рынков развивающихся. Естественно, это не означает, что их не нужно изучать. Как раз наоборот. Но в основном — для общего понимания темы и отраслевого кругозора — все-таки на каждом локальном рынке очень много национальной специфики.

Мысль о написании книги приходила в голову неоднократно. Но окончательно перешла из категории желания в категорию потребности, когда в тысяча пятьсот двадцать седьмой раз (или около того по оптимистичной оценке) рассказывал своим бизнес-партнерам, заказчикам, поставщикам, операторам, федеральным и региональным чиновникам, отечественным и иностранным финансистам какие-то

аспекты различных способов организации, структурирования, управления и финансирования в инфраструктурных проектах. Надеюсь, мой авторский взгляд на происходящее в инфраструктуре можно передать не только в процессе личного общения, но и посредством этой книги.

Некоторая интенсивность мыслей и, как следствие, резкие переходы в книге от одного тезиса к другому связаны в основном с тем, что думаю я быстрее, чем владею клавиатурой. Тем читателям, кому это доставит неудобство, приношу извинения.

Моим основным желанием было поделиться опытом, накопленным в весьма значительном количестве проектов, прошедших через меня и моих коллег за долгие годы работы в этой сфере. Все это время я провел в практике по ГЧП и инфраструктуре отечественной юридической компании VEGAS LEX, впоследствии — в инфраструктурной инвестиционной компании Первая инфраструктурная компания (InfraONE), а также будучи членом советов директоров крупных инфраструктурных компаний от государства и независимым советником властей и множества частных компаний по подобного рода проектам. Кроме того, в дальнейшем я неоднократно был в шкуре и инвестора в тех или иных проектах. Или, наоборот, становился на сторону властей в тех проектах, когда необходимо было реализовать проект до стадии реального поступления инвестиций. Потому полагаю, что хорошо представляю ситуацию на отечественном рынке инвестиций в инфраструктуру со стороны разных групп заинтересованных участников рынка.

Долгие годы я хотел почитать качественную литературу, анализирующую опыт именно отечественных инфраструктурных проектов. Пока ждал появления чего-то стоящего, уже накопилось на собственную книгу. Буду читать ее.

Не станет открытием, что отечественное законодательство — весьма динамичная штука и нередко меняется слишком часто и энергично. Но тот его блок, который относится к концессиям и иным формам ГЧП, меняется не столь стремительно, что, безусловно, придает дополнительную надежность конструкциям проектов, основанных на нем.

Стоит иметь в виду, что, несмотря на то что в книге практически нет отсылок к законам и иной нормативке, написана она не только исходя из той правовой базы, которая была в стране по состоянию на март 2015 г., но и с учетом прогнозов по ее среднесрочному изменению. Например, учитывались внесенные проекты законов и нормативных актов, которые, по оценкам и чиновников, и экспертов, располагают неплохими шансами на успешное прохождение соответствующих процедур.

У нас постоянно говорят об инвестиционном климате. Он уже превратился в какую-то мантру и самоцель. Такое впечатление, что нас интересует только оценка этого климата, но не особо волнуют сами инвестиции. Чем же определяется инвестиционный климат, если, конечно, абстрагироваться от различных научных экономических формул? Ответ прост: объемом и длительностью инвестиций.

А что может быть более длительное и более объемное, чем инвестиции в инфраструктурные проекты? Количество и размер запущенных и реализованных инфраструктурных проектов — более эффективное и действенное подтверждение инвестиционной привлекательности каждого конкретного региона и страны в целом, чем все рейтинги и статистика вместе взятые. Это придумано не мной, это классика экономической теории.

Именно инфраструктурные проекты производят максимальный эффект и на инвесторов, и на граждан, и на бизнес, и на начальство. Вопрос лишь в том, как их организовать в каждом конкретном случае. Об этом и идет речь в книге.

Старался писать не только о стратегиях на рынке инвестиций в инфраструктуру, трендах, ожиданиях участников рынка и их составе, анализировать конкретные проекты, пусть и не упоминая названия большинства из них, но и попытался также приоткрыть завесу над буднями рынка и его ключевых игроков.

Не могу обойти стороной и еще один «будничный» вопрос, который часто возникает в головах. Таких понятий, как стандартный проект ГЧП, стандартный концессионный проект, стандартное проектное финансирование, стандартный проект инвестиций в инфраструктуру, не существует в природе. Наличие некоторого количества стандартных по форме операций и действий в рамках подобных проектов только подтверждает это заявление. Смысл же всех таких проектов как раз в их индивидуальности.

Каждый раз, в каждом проекте отдельные, внешне похожие на стандартные пазлы составляют настолько самобытный рисунок проекта, что даже двух схожих, а уж тем более одинаковых не бывает. Просто не из чего выработать инструкцию по «стандартному проекту». Надеюсь, после прочтения книги вы со мной согласитесь.

Я не писал ничего из того, с чем сам не сталкивался, о чем не имею достаточно детального представления. А поскольку отношу себя к опытным участникам рынка, то написал о значительной части тех позиций, которые предстоит пройти желающему инициировать проект или участвовать в нем.

К сожалению, формат книги не позволяет написать совсем уж все, что считаю необходимым, поэтому пришлось изложить лишь малую толику из того, о чем хотелось бы сказать. Это как ремонт: его невозможно закончить, его можно только в определенный момент прекратить, что я в конце концов и сделал. Жаль, но в некоторые позиции решил не углубляться, а отдельные — и вовсе обойти. В противном случае получился бы весьма утомительный для читателя трехтомный труд.

В книге много личных оценок и мнений, собственного анализа опыта состоявшихся, а что важнее — несостоявшихся проектов. Кто-то может сказать, что книга написана слишком вольным публицистическим языком, кто-то возразит, что, наоборот, слишком заумным. Не спорю. Но я написал так, как обычно говорю, веду переговоры, формулирую тексты. Естественно, даже и не старался избегать личных оценок происходящего, это ведь и мой рынок, в том смысле, что я на нем работаю и искренне заинтересован, чтобы было больше знающих людей, больше инвесторов, больше проектов, больше информации. Это все в конечном счете приводит к тому, что инфраструктура в России медленно, но улучшается. А ведь хочется, чтобы изменения шли гораздо быстрее.

Альберт Еганян
albert.eganyan@gmail.com
(июнь 2014 г. — апрель 2015 г.)

ГЛАВА 1

Госзакупки против ГЧП: когда и что эффективнее

*В обычных вопросах дрейфуй по течению,
в вопросах принципа стой твердо, как скала.*

Томас Джефферсон

Существует несколько фундаментальных причин, которые дают основания предполагать большую эффективность инструментария ГЧП по отношению к традиционным государственным закупкам. Они же срабатывают и в большинстве тех случаев, когда вместо государства стороной, объявляющей инвестиционный конкурс, является частная компания.

Редко бывает так, что в кабинетах чиновников и бизнесменов дискуссия о том, эффективно ли государственно-частное партнерство или проектное финансирование в целом, в каком-то конкретном случае проходит гладко. Ожесточенные споры — более традиционная форма такого обсуждения. При этом в большинстве случаев стороны даже не пытаются понять логику своих визави.

Совсем плохо то, что очень часто диспут бывает поверхностным: стороны или не успевают привести свои доводы, или не располагают подготовленными деталями и предварительными расчетами. Поэтому обычно лица, принимающие решения, просто выбирают «картинку»,

которая им больше нравится исходя из складывающихся обстоятельств. Ничего не имею против слогана «выбирай сердцем», но только со времен выборов 1996 г. уже прошло так много времени, что стоит начинать выбирать исходя из рациональных предпосылок.

КОРПОРАТИВНОЕ И КОНТРАКТНОЕ ГЧП

Сложность в вопрос об идентификации эффективности ГЧП вносит и терминологическая путаница. С одной стороны, не существует никакого точного описания всех применимых форм ГЧП. С другой, именно это порождает путаницу относительно того, что можно относить к такого рода партнерству публичного и частного секторов.

Если взглянуть укрупненно, то можно утверждать, что в отечественной и иностранной практике выделяется корпоративное, или институциональное, ГЧП, охватывающее различные формы создания совместных юридических лиц с участием государства и коммерческих компаний. Другая, более эффективная форма ГЧП — контрактное, или договорное, партнерство.

Корпоративное ГЧП известно в нашей стране еще с тех времен, когда никто и не знал, что это называется государственно-частным партнерством. Вместе с тем такая форма взаимодействия властей и частного сектора не снимает тех рисков, которые есть у любого юридического лица вне зависимости от состава его акционеров. Нет возможности заключить договоры с государством, выходящие за пределы краткосрочного бюджетного планирования, равно как и не существует возможности зафиксировать распределение значительного количества иных рисков.

Собственно, если в иностранных юрисдикциях возможность реализации проектов корпоративного ГЧП связана с тем, что государство готово брать на себя дополнительные обязательства акционера, то в России подобной практики не существует вовсе. Именно потому многие и отечественные, и зарубежные эксперты не относят к ГЧП его различные корпоративные формы.

Контрактное ГЧП — гораздо более гибкая материя, позволяющая заключить между государством и частным сектором всеобъемлющее и весьма детальное соглашение, которое описывает большую часть нюансов взаимоотношений его участников. Именно такие формы взаимоотношений властей, частного сектора и финансовых институтов

в наибольшей степени удовлетворяют критериям комплексности и долгосрочности фиксации экономических отношений между публичной и частной стороной.

Концессионные соглашения; долгосрочные инвестиционные соглашения, применяемые в деятельности госкомпаний и госкорпораций; соглашения о ГЧП; некоторые иные формы документов — все это контрактные формы государственно-частного партнерства.

Другое дело, что за юридическим термином, например «концессия», кроется возможность значительного количества форм экономического наполнения, поскольку один существующий концессионный закон позволяет моделировать различные инвестиционные модели проектов.

Иногда встречается скрещивание указанных двух вариантов. Но все же в большинстве случаев корпоративное ГЧП может быть неплохой прибавкой к контрактному ГЧП и практически никогда заменой.

Хотя, кстати, в так называемом «азиатском» ГЧП весьма часто используется компиляция двух типов ГЧП — корпоративного и договорного.

В нашей же стране термин «ГЧП» в основном ассоциируется с контрактным ГЧП. И не потому, что не существует его корпоративного собрата. Просто компании, которые создаются с государственным участием, по совокупности ряда факторов не демонстрируют такую эффективность, как контрактное ГЧП. Сам факт создания частно-государственной компании особо не решает никаких проблем, которые могут возникнуть в ходе реализации проекта. Не достигаются показатели долгосрочного контрактования, не облегчаются проблемы, связанные с выделением земельных участков, весьма затруднительно заключение акционерного соглашения между сторонами, если одна из них государство, а различные формы соучастия с его стороны краткосрочны, не гибки и весьма утомительны в части процедур. В итоге стоит иметь в виду, что наличие государства в акционерном капитале не создает компании никаких формальных преимуществ и никак не помогает инициировать и реализовывать инвестиционный проект.

По этим и ряду иных причин термин «ГЧП» ассоциируется в первую очередь с контрактными формами, среди которых выделяются концессионные соглашения.

А традиционные битвы между большой регулярной армией «бюджетопоклонников» и малыми передовыми отрядами «внебюджетных партизан» обычно проходят по следующим направлениям, определяющим,

какие именно особенности ГЧП противопоставляются традиционной процедуре. И наоборот.

Вот примерный фронт сравнения традиционных государственных закупок и такой формы проектного финансирования, как концессии.

СОВМЕЩЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ СТАДИЙ

Традиционный способ подготовки и реализации проекта подразумевает необходимость проведения нескольких, причем последовательных, конкурсов: например, на проектирование, строительство, поставку оборудования, эксплуатацию и содержание объекта, составляющего проект. В отдаленном будущем — еще и на его утилизацию. При этом каждый из этапов может быть разбит еще на несколько конкурсов. Например, хотя это и необязательно, объявляется конкурс на строительство моста, а отдельно — на строительство подходов к нему. Или конкурс на поставку части оборудования, а потом — еще одной. И так далее.

Причем причин для такой алогичности может быть множество. К примеру, требования антимонопольных органов, предобусловленность содержания федеральной или региональной целевой программы, то есть когда-то давно было так утверждено и сейчас есть выбор — или год пытаться переделывать, или проводить конкурсы как есть.

Те же, кто впервые сталкивается с инструментарием ГЧП и концессий в частности, с удивлением узнают, что в таком формате совмещение нескольких стадий в одном контракте все-таки возможно. В концессионном соглашении могут быть объединены как все, так и некоторые стадии реализации проекта. Компиляция стадий бывает и вполне причудливая, необязательно соответствующая естественной логике стадий создания какого-либо объекта — проектирование, реконструкция, поставка оборудования и эксплуатация, например.

Хотя требования законодательства на этот счет и гибки, наиболее эффективной с коммерческой и бюджетной точек зрения считается совмещение двух смежных стадий. Положим, объединение в одном конкурсе проектирования и строительства, или строительства и эксплуатации, или поставки оборудования и эксплуатации. Существенных формальных ограничений по сути нет, все зависит от управленческой, финансовой и организационно-правовой моделей проекта, а также решений инициатора, принятых на их основе.

СВОБОДА ОПРЕДЕЛЕНИЯ УСЛОВИЙ КОНКУРСА

В случае с государственными закупками или закупками государственных компаний все привыкли к относительно жестким условиям конкурсной документации (КД), допускающим не так уж много отступлений. Антимонопольными органами была проведена столь активная, а временами жесткая «воспитательная» работа, что практически все чиновники и бизнесмены считают, что по-другому и быть не может.

В рамках некоторых форматов ГЧП — может. В концессиях требования к формированию конкурсной документации весьма терпимы к пожеланиям авторов. Можно указать, например, требования к опыту реализации аналогичных проектов, к наличию такого-то объема отраслевых активов, количеству сотрудников, материально-техническому оснащению и большое число иных всевозможных критериев.

Относительная свобода формирования условий конкурсной документации, конечно, не должна выходить за пределы разумного и необходимого для реализации конкретного проекта. Других нормативных установленных ограничений в общем-то нет.

Свобода определения условий конкурса такова, что на первый взгляд многим кажется каким-то произволом. Естественно, это не так. Все требования к участникам, заявленные в конкурсной документации, должны объективно способствовать более качественной реализации проекта. Если в конкретном проекте установлено требование, что претендент на операторство этого аэропорта не должен иметь аналогичных активов в радиусе 600 км от объекта, то это необходимо обосновать, что в конкретном случае сделать совсем не сложно. Здесь речь идет об эффективном «радиусе обслуживания» аэропорта, и владелец актива — государство — хочет, чтобы инвестор развивал именно этот актив, а не искал поблизости еще какой-то.

ВОЗМОЖНОСТЬ ПРЕДКВАЛИФИКАЦИИ УЧАСТНИКОВ

Одна из наиболее злободневных проблем системы госзакупок — мягко говоря, сложность организации предквалификации — в рамках концессий также решена. Законодательство стимулирует использование предквалификационных процедур для того, чтобы в финальный отбор попадали только заявители или пулы заявителей, которые

наиболее оптимальным образом удовлетворяют условиям конкурса. А так как условия концессионного конкурса могут быть сформулированы как угодно и главное — оптимизировать получение итогового результата, то и предквалификация проходит в соответствии с этими условиями.

Другое дело, что в рамках конкурсных условий концессий обычно предъявляется не только большое количество содержательных позиций, но и строго формальных, поэтому на предквалификации предпочитают акцентировать внимание именно на процедурных аспектах, оставляя оценку контента предложения для следующего этапа.

ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ — У ГОСУДАРСТВА

Обычно ошибочно считается, что госконтракт — это рождение государственной собственности, а ГЧП, например, концессии — появление всегда частной собственности.

Федеральные, равно как и региональные или муниципальные, бюджетные средства могут быть инвестированы только в те основные средства, которые потом становятся собственностью бюджетов соответствующего уровня. Собственно, в этом и есть смысл государственной закупки: власти объявляют, что необходимо создать тот или иной объект, который потом принимается в собственность казны. Исполнитель по контракту в таком случае выполняет исключительно подрядную функцию: получил деньги, построил и передал собственность заказчику-владельцу.

Так вот, отнюдь не по критерию права собственности проходят различия между госзакупками и концессионными соглашениями. В концессии примерно такой же режим прав собственности: все то, что является предметом концессионного соглашения с момента введения в эксплуатацию, — собственность бюджета.

При этом нет разницы в том, как были и были ли вообще проинвестированы средства бюджета, например в виде капитального гранта в родившийся объект, или он был построен полностью на частные средства, а власти лишь гарантировали сбыт той продукции, которая является в результате запуска проекта.

Другое дело, что в рамках большого концессионного соглашения может существовать и еще так называемое «иное имущество». Оно является также собственностью концедента, передаваемой частной стороне. Существо этого класса активов внутри концессии состоит в том,

что зачастую для того, чтобы предмет концессии функционировал исправно, нужны еще какие-то объекты, которые с ним технологически неразрывно связаны и обеспечивают его функционирование.

Вместе с тем в рамках концессионного проекта может родиться и обычно рождается еще так называемое «дополнительное имущество частной стороны»¹. Это те объекты, которые в рамках концессионного соглашения могут за свой счет сделать частники для того, чтобы увеличить доход от основного концессионного актива без нарушения условий концессионного соглашения. Вот они и могут быть собственностью частной стороны, но только в том случае, если их создание будет согласовано с концедентом. Если же такое согласование не получено, то государство имеет право потом забрать эти активы вместе с основным предметом концессии и иным имуществом.

Звучит, конечно, сурово и на первый взгляд даже, наверное, дискриминационно. Но только на первый. Многие понимающие концессионеры пользуются этой лазейкой. Зачастую какое-то имущество даже выгодно «сдать» государству, поскольку весь основной период извлечения доходов оно управлялось частником, а накануне капитального ремонта или иных крупных трат удачно подворачивается «запрограммированная» передача объекта властям. Опытные концеденты уже имели дело с этим нюансом и обращают на него внимание в процессе согласования концессионного соглашения. Остальные — пока нет.

Таблица 1. Распределение прав собственности в рамках концессионных проектов

Происхождение имущества	Права собственности		Возможность альтернативы в соглашении
	Государство	Частник	
Основной объект концессии	Да	Нет	Нет
Иная недвижимость, передаваемая властями, функционально связанная с объектом концессии	Да	Нет	Нет
Недвижимость, не входящая в основное или иное имущество, созданная без согласия властей	Да	Нет	Нет
Недвижимость, не входящая в основное или иное имущество, но созданная с согласия властей	Нет	Да	Да
Движимое имущество, приобретенное частной стороной и не входящее в основное или иное имущество	Нет	Да	Да
Исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности	Да	Нет	Нет

¹ Для буквоедов хотел бы отметить, что это формулировка из инвестиционных материалов; сам закон не выделяет такую категорию отдельным термином, но как класс она существует. — *Здесь и далее примечания автора.*

Впрочем, концессионеры не всегда видят эту возможность. Например, в рамках большого геронтологического комплекса та часть объектов, что была реконструирована или построена с нуля для выполнения государственной функции по социально-медицинскому обслуживанию пенсионеров, будет являться собственностью регионального бюджета, даже если была сделана полностью за счет частных средств. Если же условия концессии позволяли сделать еще один корпус для оказания услуг тем пенсионерам, которые попали в учреждение не в рамках государственной квоты, а за коммерческий счет, то такой объект может находиться в частной собственности.

КОММЕРЧЕСКАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ И СТОРОННИЕ ДОХОДЫ

Возникает вопрос: каковы инвестиционные мотивы частной стороны, для того чтобы вкладываться формально в собственность государства? Как только объект передан в собственность властей, то вступает в силу другой раздел изначально подписанного концессионного соглашения: частная сторона получает права на управление и эксплуатацию объекта на изначально оговоренных условиях.

Государство может принимать участие в проекте различными способами: предоставить капитальный грант на этапе строительства, или в дальнейшем обеспечить проект платой за доступность, которая способна достигать и 100% вложений, или разрешить собирать плату с потребителей. Возможна и вовсе компиляция перечисленных вариантов.

Нередко недооценивается такая форма участия государства, как офтейкерские соглашения, когда в рамках, например, концессий государство может заранее обеспечить долгосрочный сбыт продукции или услуг, которые будет производить или оказывать созданный объект. Где-то подобную «загрузку» объекта можно выразить в более точных единицах учета, а где-то — указать только ключевые финансовые параметры.

В случае с описанными выше домами престарелых можно обещать, что на протяжении такого-то количества лет такое-то число мест по такой-то стоимости будет «загружено» государством. И что весьма важно — не будет необходимости ежегодно проходить через государственную закупку, чтобы получить такой «сбытовой» контракт. Все коммерческие параметры изначально определяются в соглашении, и ежегодно их отдельно контрактовать не требуется.

Например, в случае с медицинскими объектами всегда сложно вписать точное количество получателей высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП) в таком-то центре. Причин множество. Одна из них — невозможность определить стоимость тех или иных позиций в номенклатуре ВМП, а также количество тех или иных позиций. В таком случае государство обязуется просто обеспечить загрузку на определенный «денежный» объем, что оставляет ему относительную свободу определения количества и стоимости в рамках тех или иных конкретных позиций по номенклатуре. Относительная свобода, правда, все же ограничивается тем, что могут быть определенные рамки на установление аномально низкой или аномально высокой стоимости каждой позиции, но само установление цены ВМП может остаться прерогативой государства.

Фактически инвестору в таких случаях предлагается формализованное соглашение по формуле «инвестируй в мою собственность, потом ею управляй, а я дам обязательство по ее загрузке». Но тут же возникает вопрос: а если условия концессии подразумевают получение дохода частной стороной от внешних потребителей?

Решается этот вопрос еще на стадии формирования конкурсной документации по проекту, а окончательно утрясается на стадии переговоров с победителем. Может быть установлено любое распределение дохода между государственной и частной сторонами, от нуля до 100%.

Не редкость ситуации, при которых к распределению дохода устанавливаются одни пропорции распределения, а к так называемому «сверхдоходу» — иные. В большинстве случаев определение объемов получаемого сторонами дохода и сверхдохода — составная часть баланса интересов при распределении рисков и ответственности.

Естественно, бывают целые классы проектов, в которых вовсе невозможно получение частниками сторонних коммерческих доходов от проекта ГЧП. Например, в популярных в мире проектах ГЧП в пенитенциарной системе. Но уже в сфере оборонно-промышленного комплекса подобное не выглядит невозможным, в том случае если конверсионные элементы инкорпорированы в структуру проекта.

Например, можно говорить о том, что частный оператор не просто спроектирует, построит, передаст в собственность госоргана и останется эксплуатантом технической части космодрома, но и будет оказывать заранее согласованные эксплуатационно-сервисные услуги тем, кто осуществляет сторонние запуски. И это при том, что непосредственно оснащение объекта, осуществление операторского управления

и запусков в интересах государства и третьих лиц по-прежнему остается прерогативой властей. Такие примеры в мировой практике уже есть.

Как мы понимаем, в случае с проектами ГЧП возможность или невозможность получения дополнительного дохода определяется параметрами конкретного проекта, его финансовой моделью. Структура дохода и объем участия в проекте государства, иные взаимоотношения между сторонами также разнятся от проекта к проекту. А в случае с государственными закупками и подрядами такого вопроса вовсе не стоит: ответы уже все запрограммированы в законодательстве, и большая часть подобных опций попросту невозможна априори.

Итак, в случае с государственными закупками ни о каком извлечении дохода речи вообще не идет. Формула «получил аванс, построил, передал, получил оплату» этого не подразумевает ни в каком виде. В случае с концессионными проектами может быть как угодно: извлечение дохода частником не подразумевается или подразумевается в равных долях с государством. А может, и в неравных. Все предопределяется установками, заложенными изначально в конкурсную документацию.

БЮДЖЕТНАЯ ЗАЩИЩЕННОСТЬ

Выигрывая государственный подрядный контракт, стороны понимают, что это лучше, чем ничего, но администрирование такого контракта параллельно процессу его выполнения будет отнимать значительное количество времени и сил. Хотя бы потому, что в любом подобном контракте предусмотрена позиция, автоматически перекочевывающая из норм федеральной контрактной системы, о том, что если так называемые «лимиты финансирования» не будут доведены до подписавшей контракт государственной структуры, то она не будет платить.

Проще говоря, если Минфин через Казначейство не пришлет денег заключившему договор госоргану, то проект будет остановлен, расчет произведен по фактическому выполнению, а договор расторгнут без санкций. Это, конечно, придает «стабильности и долгосрочности» отношениям между частным подрядчиком и государством.

По сути ведь это означает, что если что-то пойдет не так и государство сократит финансирование, то у него не будет никакой ответственности. Государственный контракт может быть прекращен фактически в любой момент с использованием простого аргумента — «нет денег». И ничего с этим сделать нельзя. Конечно, в последние годы никто

не обращал внимания на эту позицию, но сейчас она стала крайне актуальной и используемой. Считается, что спасения от этого нет.

Министерство финансов или его региональные аналоги могут просто срезать лимиты финансирования по тем или иным статьям, а стало быть проектам, и госоргану, заключившему с подрядчиком договор, не останется ничего другого, кроме как письменно сообщить ему о том, что проект прекращен.

Однако нормы бюджетного законодательства содержат одно исключение из этого общего правила — опять-таки концессионные проекты. В отношении их фактически законодательством устанавливается своеобразная «бюджетная защищенность».

Те текущие и будущие выплаты из бюджета и иные монетизируемые бенефиты, например обещания определенной загрузки, не могут быть просто отменены государством по собственной инициативе. И даже в случае, если оно сделает это в одностороннем порядке, а не по согласию сторон, то частная сторона получает компенсацию не только по фактически произведенным затратам, но и в части экономического интереса.

После подписания концессионного соглашения оно не может быть расторгнуто публичной стороной просто со ссылкой на аргументы финансовых затруднений, как это возможно в случае с господрядами. Оно продолжает действовать в течение всего периода, на который изначально заключалось. В противном случае казна должна будет выплатить все уже проинвестированное и заплатить штрафы, которые указаны в соглашении.

Фактически имеется правило, которое можно сформулировать примерно так: «Не стоит трогать бюджетников и нельзя — концессионеров».

УСКОРЕННОЕ ОСВОЕНИЕ ФЦП И РЦП

Указанное правило о бюджетной «защищенности» концессионных проектов приводит на практике к тому, что федеральные и региональные госорганы получают в руки инструмент, который может быть использован одновременно и в инвестиционных целях, и в аппаратной борьбе.

В том случае, если в рамках федеральной или региональной целевой программы предусматривается реализация проекта, но часть или все средства существенно сдвинуты вправо по срокам, есть необходимость

стабилизировать будущий финансовый поток и не допустить секвестра по этой строке, то у соответствующего ведомства есть возможность упаковать и запустить концессию.

Для старта такого проекта совершенно неважно, в какой период начнется реальное соинвестирование в проект из бюджета, а сам факт подписания такого соглашения переведет средства в режим «защищенных».

В итоге, если в ФЦП предусмотрены бюджетные инвестиции на 2017, 2018, 2020 гг., то, запустив проект и подписав концессионное соглашение еще в 2016 г., их уже можно «заблокировать».

Аналогичная ситуация и с региональными целевыми программами (РЦП). Или, например, с государственным оборонным заказом (ГОЗ), который вообще предоставляет весьма широкие как для государства, так и для частного возможности для запуска проектов ГЧП. Вместе с тем отечественные оборонные компании, в отличие от своих иностранных конкурентов, совершенно ими не пользуются.

Аналогичную логику используют, если есть риск вложиться в проектную документацию (ПД), а потом получить секвестр в части средств на стройку. Тогда, объединив стадии проектирования со стройкой и, возможно, эксплуатацией, уже можно запускать такого рода концессионный проект.

Таким образом, по критериям долгосрочности и надежности традиционные государственные контракты существенно уступают разновидностям ГЧП. Причем, как мы видим, зачастую в «переквалификации» в новый формат и в корректировке контуров проекта заинтересованы не только частная, но и государственная сторона.

СТРАТЕГИЧНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Использование властями в основном только такого способа инвестирования в создание основных средств, как государственная закупка за счет бюджета, существенно снижает им возможности для маневра.

Не стоит забывать, что государственная закупка — это способ для государства проинвестировать свои же собственные деньги в создание какого-то объекта. Это тоже инвестиция. Только и инвестор, и будущий владелец, и эксплуатант инфраструктуры — государство. Оно же — «держатель» всех возможных рисков. Например, удорожания на стадии строительства или чрезмерных расходов на содержание объекта

в будущем, равно как и неудачных попыток извлечения дополнительного дохода на эксплуатационной стадии.

Но в современном мире мало кто может себе позволить действовать в формате «все проинвестирую сам», особенно когда расходы очевидны, бенефиты — не вполне, а на кону сотни миллионов и миллиарды. Подобное поведение несвойственно эффективным инвесторам, в том числе государственным.

В том случае, если государство реализует проект совместно с партнером — частной компанией, оно имеет возможность разделить и риски, и необходимые инвестиционные вложения.

Кроме того, привлечение частных партнеров стратегически обосновано для властей не только эффективностью в рамках реализации одного отдельно взятого проекта, но и как элемент управления.

ВЫСВОБОЖДЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Зачастую уже по итогам предварительного анализа определяется, можно ли конкретный проект реализовать в формате ГЧП или нет. Если нет, то все понятно: дальше можно не тратить время, нужно просто принять решение — делать ли его полностью за бюджетный счет или же отложить до лучших времен.

Если проект имеет потенциал реализации через ГЧП, то в случае отсутствия полной суммы в бюджете тоже все понятно. Развилка та же: делать через ГЧП или не делать вовсе.

А вот как быть в том случае, если проект и реализуем в формате ГЧП, но вместе с тем власти располагают достаточным объемом средств для того, чтобы осуществить его полностью в традиционной бюджетной форме. Некоторые считают, что ответ очевиден — делать за счет бюджета, не связываясь с внебюджетными процедурами. Наверное, это так, если других проблем нет и все остальное уже профинансировано.

Более разумный ответ состоит в том, что не так много проектов может быть реализовано в формате ГЧП. Даже у некоторых стран, давно практикующих внебюджетные инвестиции в инфраструктуру, этот показатель соотношения достигает лишь 1:25. То есть на четверть сотни бюджетных проектов приходится один ГЧП. В наиболее продвинутых странах коэффициент достигает 1:15 или 1:20. А в нашей стране пока соотношение и вовсе катастрофическое, и это на фоне огромного уровня потребностей в новых стартапах.

Если встречается такая редкая ситуация, когда проект и через процедуры ГЧП реализуем, и казенные средства на него есть в полном объеме, то все равно считается, что рациональнее его запустить через привлечение внебюджетных инвестиций. Высвобожденные таким образом бюджетные средства стоит направить на те проекты, которые не имеют никакой иной перспективы, кроме прямых вложений со стороны властей.

Посредством подобных действий эффективность расходования бюджетных средств существенно увеличивается, одновременно растет количество проектов, которые реализуются полностью за счет казны.

БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ И СРОКИ КОНТРАКТОВ

При реализации проекта в рамках традиционной государственной закупки на пути к попыткам сделать такой контракт долгосрочным неминуемо встает отечественное бюджетное законодательство. Если упрощать, но без ущерба для достоверности, то можно сказать, что срок действия традиционного контракта находится в пределах цикла бюджетного планирования. Такой цикл составляет один–три года: текущий финансовый год и плановый период соответственно.

Кстати, трехлетнее бюджетное планирование появилось относительно недавно, а в кризис 2008–2009 гг. от него и вовсе планировали отказаться. В любом случае выходит, что реальные лимиты бюджетных обязательств фактически могут быть предусмотрены на период, не превышающий трех лет.

Формально бюджетные процедуры, конечно, позволяют заключить контракт и на более длительный срок, но юридическая обязательность такого контракта описана выше в «Бюджетной защищенности». Если кратко, в тех случаях, когда вообще можно его заключить, то она все равно минимальна.

Выходит, что, даже имея возможность заключения контрактов с длительностью производственного цикла выполнения работ, выходящего за период в три года, риск невключения таких расходных обязательств в закон о бюджете по истечении периода бюджетного планирования ничем не покрывается.

В качестве итога можно констатировать, что господрядные контракты по сложившейся практике стараются заключать на период максимум в три года, а при выходе за пределы этого срока они еще менее

защищены. Справедливости ради стоит отметить, что и внутри этого срока они не так уж незыблемы.

Как на основании такого краткосрочного контрактования можно планировать долгосрочное развитие тех компаний, которые становятся подрядчиками государства, не вполне ясно. Кроме того, и само государство толком не может заниматься долгосрочным планированием своей деятельности.

В том случае, если инвестиционные контракты с государством заключаются в некоторых из разновидностей ГЧП, в частности на основе законодательства о концессиях, то долгосрочность — одна из основ существования таких форм и она не может быть подвергнута риску необоснованного одностороннего и некомпенсируемого отказа от исполнения договора, в том числе на основании секвестирования соответствующих бюджетных статей.

Основываясь на этой предпосылке, а также на том, что концессии официально могут заключаться на весьма длительный срок, в нашей стране и появились такие проекты, в которых стороны подписали соглашения на 10, 15, 30 лет.

УСЛОВИЯ КОНТРАКТОВ

Уже притчей во языцех стала проблема, когда в рамках законодательства о госзакупках невозможно сделать действительно качественный выбор потенциального исполнителя. Это не значит, что действительно относительно квалифицированные компании не выигрывают господрядные конкурсы. Это означает лишь то, что зачастую им приходится конкурировать не с равными себе, а с менее релевантными конкурентами.

Понятно, что в большинстве случаев квалификацию подрядчиков и отношение к конкретному проекту даже самого авторитетного из них можно узнать только в процессе исполнения контракта. То есть нередко тогда, когда что-то менять в работе или контракте уже поздно.

Выходит, что, вступая в конкурсную борьбу, даже самые квалифицированные подрядчики вынуждены значительно упрощать свое предложение, чтобы оказаться впереди тех конкурентов, основное оружие которых — лишь предложение наименьшей цены исполнения.

Конечно, предложить такую цену и на самом деле уложиться в нее, как мы понимаем, — это разные вещи. Вместе с тем формально

по закону заказчика в большинстве случаев может только это и интересоваться. По крайней мере, по закону ценовые критерии заявки являются доминирующими в большинстве конкурсов.

Собственно, мы снова, как это часто бывает, имеем дело с теорией ухудшающегося выбора. В соответствии с ней каждый последующий шаг мотивирует все стороны на то, чтобы делать еще более худшее предложение, а потом власти вынуждены осуществлять выбор из наиболее худших.

Разрывается замкнутый круг в тот момент, когда на столе остается только самое плохое предложение, которое часто и удостоивается подписания контракта.

Условия контрактов, заключаемых в рамках господрядной логики, только консервируют подобное сложившееся положение дел. Являясь приложением к конкурсной документации, контракты обычно весьма традиционны, шаблонны и однообразны. В них могут различаться предмет работ и состав задач, сроки, некоторые иные детали, но в ключевых позициях они более или менее традиционны.

Совсем по-другому обстоят дела с концессионными проектами. Конкурсы в их рамках существенно отличаются друг от друга, содержат большое количество таких различных условий и ковенант, которые в рамках традиционных госконтрактов и представить сложно. Отражением такого подхода является содержание концессионного соглашения, которое даже визуально и без учета десятков приложений в 10–15 раз больше, чем традиционный госконтракт.

В нем содержатся не только описание предмета и сроков реализации проекта, но и различные плавающие условия, зависящие от наступления тех или иных событий, распределяется ответственность между сторонами, описывается последовательность действий всех участников при реализации проекта. Кроме того, определяются их совместные и отдельные действия в отношении различных третьих лиц, а также огромное количество иных необходимых деталей.

В итоге, если государственный контракт — это жесткий типологизированный документ, в котором официально установлен примат государства по значительному количеству вопросов, включая финансовые, то концессионное соглашение можно сравнить с детальным и объемным договором, которое заключают две равноправных и заинтересованных в реализации проекта стороны. При этом он не просто не лишает государства возможности осуществлять контрольно-мониторинговые функции, но и предоставляет гораздо более реальные

и действенные рычаги для влияния на партнера, изначально интегрируемые в контракт.

ЕДИНОЕ ОКНО ИСПОЛНЕНИЯ. КОНСОРЦИУМ

Постоянно говорят о том, что одной из проблем традиционных госзакупочных контрактов является отсутствие возможности организовать проект в формате единого окна. Все действуют разрозненно. Проектировщики, строители, поставщики, эксплуатанты и все остальные, кто «закупается» в рамках традиционных госконтрактов, действуют совершенно автономно друг от друга. И их можно понять.

Основная задача, от выполнения которой зависит их доходность, состоит в том, чтобы подписать акт выполненных работ или «каэски»¹, совершенно не волнуясь о том, что с результатами их труда будут делать те, кто стоит дальше в цепочке создания объекта или проекта.

Поставщику, например, медицинского оборудования по большому счету неважно, впишется ли поставленное оборудование в проектную документацию или нет. А проектировщику все равно, как строитель будет возводить объект по его документации, ему важно лишь максимально точно отработать медико-техническое задание (МТЗ) и сдать результаты своей работы государственному заказчику.

В результате того, как устроено законодательство о госзакупках, создается то, что называется «эффектом ромашки». Каждый из участников проекта имеет индивидуальный контракт с заказчиком, только с ним связан, только его должен удовлетворить. Все коммуникации проходят только через госзаказчика, что приводит к тому, что он же и является «держателем» риска десинхронизации различных элементов проекта. А это один из ключевых рисков. Из него следует проблема качества результатов сделанной различными участниками работы, и риски, вытекающие из этого, также несет на себе госзаказчик.

¹ Если немного упрощать, то речь идет о следующем. При формировании бухгалтерской и налоговой отчетности необходимо иметь документы определенной формы. Приемка выполненных работ в строительстве оформляется составлением документов: форма «Смета КС-2» (акт о приемке выполненных работ) и форма «Смета КС-3» (акт о стоимости выполненных работ и затрат). Заполняя формы смет КС-2 и КС-3, необходимо понимать, что в реальности они скорее используются в качестве расшифровки произведенных работ и стоимости, а не только в качестве фиксации факта и даты приема работ заказчиком.

Если объект уже запроектирован, то реальное качество этой работы станет понятно на этапе строительства. Но проектировщик уже далеко — акт с ним подписан, деньги уплачены. А если нужно будет переделывать проектную документацию, то это, скорее всего, отдельные деньги или как минимум увеличение сроков реализации проекта.

В качестве альтернативы можно, конечно, заставить строителя закрыть глаза на недочеты в проектной документации и построить объект «так, как написано», но следствие этого — увеличение рисков и расходов уже на эксплуатационной стадии.

Обычно все предлагают строителю втихаря скорректировать проект посредством подготовки «правильной» рабочей документации и построить уже по ней. Риски такого решения вполне очевидны.

Все многократно убеждались в том, что в рамках традиционного госконтрактования не существует возможности для того, чтобы обеспечить единое окно реализации проекта, — в отличие от концессионных проектов ГЧП. В них возможность подписать соинвесторов и исполнителей на то, чтобы выступить единым окном в процессе реализации проекта, является одним из фундаментов, обеспечивающих привлекательность такой формы реализации проекта. По итогам концессионного конкурса государство или муниципалитет может заключить соглашение, в котором будет четко предусмотрена обязанность исполнителя реализовывать проект в формате единого окна. Государство станет иметь дело только с тем, с кем подписано соглашение. И уже его забота — обеспечивать деятельность остальных участников проекта. Естественным следствием такой конструкции является тот факт, что частный подписант соглашения не только располагает рычагами влияния на остальных участников проекта, но и несет за них ответственность перед другой стороной концессионного соглашения — государством.

Тем не менее такой подход нередко путают с классической генподрядной схемой. В данном случае речь идет о том, что в большинстве концессионных проектов все компании, обладающие необходимыми для проекта функциями, объединяются между собой и власти заключают с ними единый контракт. При этом по условиям конкурсной документации они могут оставить за собой право заглядывать сильно «в глубь» заявителя, чтобы понимать, что отношения между участниками структурированы надежно, а экономические взаимоотношения между ними не станут проблемой властей.

Вне зависимости от того, как структурирована частная сторона — единый консорциум, простое или инвестиционное товарищество,

консорциум плюс простое товарищество или просто генеральный партнер и соисполнители, государство изначально видит всех участников проекта, а также распределение прав, обязанностей и задач между ними. Изначально понятно, какова их ответственность за те или иные принимаемые решения и выполняемые работы.

НАДЕЖНОСТЬ ИСПОЛНЕНИЯ. ТРЕБОВАНИЯ К ИСПОЛНИТЕЛЮ

Законодательством о государственных закупках предусмотрены весьма подробные, но вместе с тем достаточно формальные требования к исполнителям по государственному контракту. В большинстве своем они сфокусированы вокруг требования о предоставлении банковской гарантии по исполнению обязательств по тому или иному этапу. Но по мнению большого количества высокопоставленных чиновников, которых мне довелось опрашивать, особой эффективностью эта мера не обладает. Их мнение подтверждается и судебной практикой.

Возникает резонный вопрос: а тогда почему все держатся за эту возможность? Полагаю, что только потому, что ничего более адекватного в рамках традиционного подхода не предлагается.

В случае с проектами ГЧП, особенно концессионными, ситуация выглядит совершенно иначе. Власти вправе предъявить значительное количество различных требований к своим потенциальным исполнителям и партнерам. Ограничены эти требования только одним: они должны быть связаны с тем, какого результата предстоит достичь в результате реализации проекта.

Исходя из этого, могут предусматриваться любые требования к потенциальным участникам инвестиционного концессионного конкурса. Считаете, что необходимо требовать наличия прибыли в прошлом году не менее одного рубля как показателя эффективности управленческой команды? Или 100 млн рублей? Миллиарда? Потенциально это возможно. Или установить критерий опыта в аналогичных проектах, да еще и подробно описать, что такое «аналогичный проект»? Тоже реально. Множество требований, которые невозможны при традиционном государственном подряде, вполне органично смотрятся в рамках концессионных соглашений.

Значительным количеством всевозможных требований к участникам концессионных или иных ГЧП-проектов можно добиться

существенного повышения надежности исполнения. Причем власти могут требовать выполнения различных условий не только от лидера пула исполнителей, но и от его соисполнителей.

Могут, например, выставляться требования к тому, чтобы участники концессионного проекта представили в отношении друг друга страховки, банковские гарантии, иные обязательства. Логика этого в том, чтобы государство понимало, что в случае наступления в рамках проекта технического или финансового дефолта ему не придется тратить время и энергию, разбираясь, кто и почему отвечает за тот или иной риск.

Повышенное внимание властей к тому, как фактически устроен консорциум внутри, какие обязательства его участники приняли в отношении друг друга, не могут считаться избыточными в современных условиях, и это существенное отличие проектов, реализуемых в формате госзакупок, от проектов ГЧП, которые исполняются в форме концессий.

Таким образом государство обеспечивает проекту повышенную надежность исполнения. В этом случае становится ясно, что если строитель построил что-то, куда невозможно установить оборудование, поставленное подрядчиком, то это не станет проблемой властей, а будет урегулировано на уровне консорциума исполнителей. Одновременно с этим с него никто не снимал обязанности сделать итоговый результат, то есть сдать проект в срок.

ФИКСАЦИЯ ЦЕНЫ, СРОКА И КАЧЕСТВА

Традиционно в рамках государственных закупочных процедур подписываются такие контракты на исполнение проекта, которые в итоге приводят к невыполнению двух из трех показателей: цены создания объекта, которая вырастает; срока его создания, который увеличивается; качества созданного объекта, которое искусственно снижается.

Практика показывает, что изменение этих критериев на 20–30% — вполне обычное дело, которое даже не всегда удостоивается детального «разбора полетов» между сторонами.

Но как бы там ни было, подобное положение дел точно не может считаться нормой. Собственно, никто так и не считает. Просто начинать разбирательство между сторонами, как правило, не имеет смысла — делу это не поможет, а только удлинит процесс. Потому и мирится государство с подобными «корректировками» исполнителя.