

"Перемога" или "зрада": новый закон о концессиях

25 октября, 2019, 17:35 Зеркало недели [Выпуск №40, 26 октября-1 ноября](#)



Верховная Рада Украины приняла новый закон о концессиях, в том числе предусматривающий внесение изменений в целый ряд других законов, включая Закон Украины "О государственно-частном партнерстве". После того, как президент его подпишет, законодательство Украины в сфере государственно-частного партнерства станет одним из лучших в мире. Но сможем ли мы этим воспользоваться в полной мере? Пока вопрос остается открытым.

Международный опыт говорит о том, что для того, чтобы обеспечить активное участие частного бизнеса в инфраструктуре, очень важно иметь хорошее правовое регулирование. Но этого недостаточно. Нужны еще политическая воля, профессиональная публичная власть, а также общественная поддержка или, по крайней мере, отсутствие негативного отношения общества к привлечению бизнеса в инфраструктуру. Если говорить о политической воле, то на сегодняшний день она есть, хотя пока еще больше на уровне деклараций. Сложнее обстоят дела с квалификацией государственных служащих, принимающих управленческие решения в этой сфере. Совсем плохо — с отношением общества к государственно-частному партнерству (ГЧП). После принятия Верховной Радой закона о концессиях мы еще раз в этом убедились.

Обсуждая новый закон, многие бывшие и нынешние народные депутаты, эксперты и другие "гости студий" со знанием дела заявляли, что концессия нигде не работает, и ничего хорошего ждать от нее не нужно. Наоборот, новый закон принят с единственной целью — быстро провести теневую приватизацию государственных объектов, практически ничего за них не заплатив. И поможет в этом другой закон, ликвидировавший список объектов, не подлежащих приватизации.

Подобные "экспертные" суждения не выдерживают никакой критики. Но поскольку они слишком часто звучат в эфире и настраивают общество против использования механизма концессий и неконцессионных ГЧП, хотелось бы дать некоторые разъяснения по этому вопросу. Ведь тот же международный опыт свидетельствует, что негативное отношение общества к участию бизнеса в инфраструктуре часто становится непреодолимым

препятствием в реализации критически важных для той или иной территории проектов (публичная власть не решается анонсировать и поддерживать их реализацию, а частный бизнес считает их слишком рискованными для инвестиций).

Остановимся на некоторых важных моментах обновленного законодательства по ГЧП, понимание которых позволит преодолеть негативное отношение к государственно-частному партнерству и к концессиям, в частности.

Во-первых, объекты, которые модернизирует (строит) и потом эксплуатирует частный партнер (в случае концессии — концессионер), находятся и остаются в государственной или коммунальной собственности. Ни о какой смене собственника речь тут не идет. Более того, если концессионный договор составлен правильно и корректно, то публичная власть всегда может расторгнуть его в случае невыполнения концессионером предусмотренных договором обязательств. То есть, передавая объекты в концессию (как и в другие формы ГЧП), государство (местная власть) сохраняет контроль над этими объектами и, что более важно, над качеством и надежностью услуг, которые концессионер оказывает с их использованием. Это одно из важных отличий ГЧП от приватизации.

В случае приватизации государство (местная власть) полностью теряет контроль над проданным объектом и ситуацией на соответствующем рынке. Иногда это делает власть политически уязвимой. Например, в какой-то момент частная компания может решить закрыть (или приостановить работу) принадлежащей ей ТЭС или водоканала. Как следствие, город останется без тепла или воды. Чтобы предотвратить подобную ситуацию, местная власть будет готова пойти на многое. Понимая это, бизнес может прибегать к манипуляциям. Или же зарубежная компания может создать такие условия для пользования своим морским портом, которые фактически заблокируют его работу и перенаправят грузо- и пассажиропотоки через другие страны. Как, например, случилось с Батумским портом, после чего Грузия решила начать строительство нового порта. В случае ГЧП/концессии такие ситуации исключены.

Заметим также, что почему-то в Украине концессии всегда ассоциируются с передачей частному бизнесу уже существующих объектов инфраструктуры, при этом задешево и без особых обязательств. Действительно, до настоящего времени так и было. Ни один новый объект по концессионному договору построен не был. Вместе с тем на сегодняшний день в мире наиболее востребованы концессии, предполагающие строительство новых инфраструктурных объектов и их эксплуатацию частными компаниями, а впоследствии — передачу их в государственную (коммунальную) собственность. Как правило, частному бизнесу выгоднее и дешевле построить новый инфраструктурный объект, нежели реконструировать существующий. Ведь в этом случае он может воспользоваться новыми инновационными технологиями, а также не будет думать о решении проблем, порожденных деятельностью предприятия, ранее эксплуатировавшего объект, передаваемый в концессию. Новыми объектами приятней и удобнее будет пользоваться и гражданам. Среди прочего, они могут быть хорошо вписаны в городской ландшафт и иметь радующий глаз дизайн. Если говорить об Украине, то здесь потребность в новых инфраструктурных объектах очень высока. Это и новые автомобильные и железные дороги, мосты, туннели, аэропорты. Это и современные тепловые установки, системы водоснабжения, мощности по очистке стоков, предприятия по переработке отходов. Это и новые школы, садики, университеты. И все эти объекты могут быть построены на условиях концессии или с использованием других, неконцессионных, форм ГЧП.

Во-вторых, в концессию/ГЧП нельзя передавать объекты, подлежащие приватизации. Это и теория, и норма украинского закона. Поэтому после того, как парламент ликвидировал список государственных предприятий, не подлежащих приватизации, мы вынуждены будем думать преимущественно о применении концессионного механизма для создания новых инфраструктурных объектов. И это неплохо.

В-третьих, концессионные проекты совсем не дешевы и очень рискованны для частного бизнеса. Основной принцип их реализации состоит в том, что сначала частный партнер создает (модернизирует) инфраструктурный объект за свои и привлеченные им средства. И только когда этот объект начинает использоваться для оказания общественно значимых услуг, концессионер начинает получать возмещение за внесенные им инвестиции, включая прибыль. Подчеркнем, если это вновь создаваемый объект, то до завершения строительства и сдачи объекта в эксплуатацию частный партнер (концессионер) вообще ничего не получает ни от государства, ни от будущих потребителей его услуг. При этом для концессионных проектов риск спроса на услуги, оказываемые по договору концессии, в основном лежит на концессионере. В странах с низким платежеспособным спросом населения, к которым относится и Украина, этот риск очень высок. Для таких стран, чтобы заманить инвестора в инфраструктуру, нужно думать о снижении риска спроса на услуги, оказываемые в рамках проекта ГЧП, до приемлемого для бизнеса уровня. Только в этом случае он готов будет принять участие в долгосрочных инфраструктурных проектах.

Уменьшить риски частного инвестора, а во многих случаях — сделать планируемый к реализации проект окупаемым, позволяет предоставление проектам ГЧП государственной поддержки, что позитивно зарекомендовало себя на развивающихся рынках. Наш закон о государственно-частном партнерстве предусматривает целый ряд форм такой поддержки. С принятием нового закона о концессиях часть из них может быть применена и для концессионных договоров. Это позволит привлечь бизнес к реализации проектов, об участии в которых он ранее и не задумывался.

Заметим, что государственная поддержка предоставляется лишь в том случае, если проект чрезвычайно нужен для общества, его реализация приведет к значительному улучшению качества жизни населения на территории, но при этом этот проект никогда не сможет стать окупаемым в случае реализации его на коммерческих условиях. В то же время у государства (местной власти) средств на реализацию такого проекта нет, и неизвестно, смогут ли они появиться в обозримом будущем (пример — многострадальный мост в Запорожье, безуспешно строящийся в течение 15 лет).

Причины убыточности проекта для частного партнера могут быть разные. Например, невозможность гарантировать тариф на предоставляемые им в рамках договора услуги на уровне, который бы позволил достичь окупаемости (в случаях, когда тарифы устанавливаются регуляторами). Или же невозможность сделать услуги, которые будут оказываться частным партнером в рамках договора ГЧП/концессии, платными (например, ввести плату за проезд по дороге или мосту в депрессивных регионах). И во многих других случаях, скажем, при создании социальной инфраструктуры.

Кроме того, важно отметить, что, как правило, государственная поддержка проекту ГЧП предоставляется уже после введения в эксплуатацию нового (реконструированного) объекта. То есть когда объект уже будет построен, и оказываемыми с его помощью услугами начнут пользоваться потребители. Более того, во многих случаях источником для предоставления государственной поддержки служат поступления в бюджет

(государственный и/или местный), прямо или опосредованно возникающие вследствие реализации инфраструктурного проекта, которому предоставляется такая поддержка.

Международный опыт свидетельствует о том, что чем ниже уровень жизни в той или иной стране, тем более востребованы в ней частные инвесторы, готовые вкладывать средства и силы в модернизацию инфраструктуры. В то же время чем беднее страна, тем меньше проектов может быть реализовано в ней без государственной поддержки. Если мы сосредоточимся на реализации только сверхприбыльных инфраструктурных проектов, не требующих никакого участия государства, а наоборот, предусматривающих высокие концессионные платежи, то решить наиболее болезненные проблемы в стране не удастся никогда. Ведь в самом плохом состоянии у нас находятся те объекты, платить за создание (реконструкцию) которых их пользователи не в состоянии.

И последний комментарий — о якобы желании власти все "быстро отдать в концессию". Структурирование проекта на условиях концессии или в другой форме ГЧП — очень сложный и длительный процесс, иногда занимающий годы. Быстро и/или халтурно подготовленный проект не привлечет серьезный частный бизнес. Им могут заинтересоваться лишь так называемые агрессивные инвесторы-авантюристы, готовые войти в проект на любых условиях, а потом до бесконечности судиться с государством. Процедуры подготовки и рассмотрения проектов, претендующих на реализацию на условиях ГЧП/концессий, а также принятия решений об осуществлении ГЧП, предусмотренные обновленным законодательством, максимально содействуют тому, чтобы инфраструктурные проекты, к осуществлению которых планируется привлечь частный бизнес, были подготовлены качественно и представляли интерес для серьезных стратегических инвесторов. Для этого, в частности, предусмотрены: привлечение для подготовки и сопровождения таких проектов профессиональных советников и независимых экспертов, а также тесное сотрудничество с МФО на всех этапах подготовки проектов ГЧП; детальная процедура рассмотрения предложений об осуществлении ГЧП и принятия решения о целесообразности/нецелесообразности запуска проекта с участием частного бизнеса; тщательно прописанные условия конкурса по выбору частного партнера; требования по обнародованию информации, касающейся подготовки и реализации соответствующих проектов.