

Институт смотрящих нянь

Автор : Ирина Запатрина

15 июля 09:00

В парламент наконец подали законопроект об «инвестиционных нянях».

На прошлой неделе в парламенте зарегистрирован законопроект о государственной поддержке инвестиционных проектов со значительными инвестициями, который призван воплотить в жизнь идею «инвестиционных нянь», озвученную президентом на форуме в Давосе полгода назад. Какое же чудодейственное средство стимулирования привлечения в экономику Украины стратегических инвесторов в нем предложено?

В соответствии с пояснительной запиской цель подготовки законопроекта — стимулирование стратегических инвесторов реализовывать в Украине крупные инвестиционные проекты. Крупными, или инвестпроектами со значительными инвестициями, названы проекты с объемом инвестиций более 30 млн евро. Стимулировать бизнес к участию в таких проектах предлагается за счет предоставления ему государственной поддержки в объеме до 30% от внесенных инвестиций и создания института так называемых инвестиционных нянь.

Нужен ли новый закон для достижения поставленной цели?

Для того чтобы ответить на этот вопрос, напомним, что в Украине создана очень неплохая правовая база для реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), включая концессию. Более того, наше правовое регулирование в этой сфере одно из лучших в мире. С его использованием можно структурировать практически любые инфраструктурные проекты, в том числе предполагающие предоставление государственной поддержки. Размер такой поддержки не ограничен, но должен быть обоснован востребованностью проекта для общества и отсутствием серьезных фискальных рисков. Процедуры инициирования и анализа целесообразности реализации проектов ГЧП, оценки рисков их реализации, а также проведения конкурсных процедур по выбору частных партнеров и осуществления мониторинга их реализации публичной властью урегулированы законодательством. Они понятны инфраструктурным инвесторам, прозрачны и полностью соответствуют международным стандартам.

Более того, нашим законодательством предусмотрена возможность инициирования проектов ГЧП частным бизнесом на весьма привлекательных для него условиях. Это подтверждается тем, что даже при полнейшем безразличии публичной власти к инициативам частного бизнеса и очень вольном ее отношении к указанным в законе срокам рассмотрения

предложений ГЧП бизнес все-таки инициирует подобные проекты. Увы, пока в основном безуспешно. Так, ни с одним из четырех инициированных бизнесом проектов ГЧП по отношению к объектам госсобственности, положительные заключения по которым размещены на сайте Министерства развития экономики, торговли и сельского хозяйства, за последние три года так ничего и не произошло. Только по одному из них («Энергетический мост: Украина—ЕС») был проведен конкурс и в начале августа 2019 года определен победитель. Вместе с тем до сих пор с победителем не только не подписан договор ГЧП, но даже не ведутся переговоры по его заключению. А ведь этим проектом предусмотрены инвестиции в объеме 260 млн евро, что в более чем 8,5 раза превышает размер «инвестиционного проекта со значительными инвестициями». И никого, кроме победителя конкурса, это не волнует. С остальными тремя предложениями ГЧП с положительными заключениями уже более полутора лет вообще ничего не происходит. И, опять же, никого это не волнует.

Заметим, что практически все определенные в новом законопроекте проекты «со значительными инвестициями» (кроме проектов в перерабатывающей промышленности) по определению отвечают признакам ГЧП и фактически являются подмножеством проектов ГЧП со следующими ограничениями: срок реализации проекта — не более пяти лет, срок действия «специального инвестиционного договора» — не более 15 лет, объем инвестиций — не менее 30 млн евро, минимальное количество создаваемых ежегодно рабочих мест — не менее 150 с заработной платой размером не менее чем на 15% выше средней в соответствующей сфере и регионе. То есть практически все инвестиционные проекты со значительными инвестициями могут быть реализованы в рамках законодательства по вопросам ГЧП, которое понятно и привычно инфраструктурным инвесторам во всем мире.

Также законами о ГЧП и о концессии прямо предусмотрено, что все инвестиционные проекты, отвечающие признакам ГЧП, должны быть реализованы исключительно с применением требований законодательства в этой сфере. То есть практически все проекты «со значительными инвестициями» не только могут, но и должны реализовываться как ГЧП.

Зачем же выводить их из сферы регулирования законодательства о ГЧП?

Если для того, чтобы обеспечить предоставление им государственной поддержки, то это можно сделать и в рамках ГЧП. При этом возможности господдержки, предусмотренные законами о ГЧП и о концессии, гораздо шире, нежели предложенные в новом законопроекте. Правда, реализовать их в полной мере можно только в случае внесения изменений в бюджетное и налоговое законодательство, что в полной мере справедливо и для господдержки, предложенной в законопроекте «о нянях». Не лучше ли было бы сосредоточиться на урегулировании этого вопроса, что позволило бы обеспечить реальные стимулы для потенциальных инфраструктурных инвесторов?

Что останавливает бизнес от инвестирования в инфраструктуру в Украине?

Поверьте, отнюдь не законодательство и даже не несовершенство бюджетного регулирования, ограничивающего возможности предоставления господдержки проектам, реализуемым с участием частного бизнеса. То, что у нас нет очереди желающих инвестировать в инфраструктуру, не связано с проблемами правового регулирования. Напротив, как мы уже говорили, законодательство по вопросам ГЧП у нас очень качественное.

Проблема в другом. Публичная власть очень слабо подготовлена к применению существующего законодательства на практике и, что еще хуже, не горит желанием рассматривать инициативы частного бизнеса в сфере инфраструктуры. Проекты ГЧП ей неинтересны: сложно, долго, ответственно. Тратить свое драгоценное время на рассмотрение предложений частного бизнеса в условиях полного отсутствия контроля результативности их деятельности чиновники не собираются. Все, что касается инфраструктуры, в основном создается (модернизируется) с использованием бюджетных средств, — тут все понятно, и стимулы для публичной власти присутствуют. Или, в крайнем случае, в рамках программ МФО, — тут тоже можно не очень напрягаться, полагаясь на помощь этих организаций.

Сможет ли помочь в преодолении существующих проблем новый законопроект?

Очень сомнительно. Ведь фактически единственной предусмотренной им новацией являются «инвестиционные няни» — «инвестиционные менеджеры, уполномоченные КМУ на сопровождение инвесторов в процессе подготовки и осуществления инвестиционных проектов со значительными инвестициями». Реальные полномочия, которые бы позволили этим «няням» влиять на деятельность публичной власти в инвестиционной сфере, законопроектом не предусмотрены.

Заметим, что если бы власть захотела оценить результативность деятельности отдельных чиновников, отвечающих за инфраструктурное развитие, а также соблюдение ими норм законов и принять по результатам этой оценки адекватные решения, то это давно уже было бы сделано и без «нянь». Действующее законодательство это позволяет. И эффект от этого был бы куда серьезнее, чем от предложенного законопроекта. Ведь бизнес, прежде чем принять решение об инвестировании, не только изучает законодательство. Он еще наблюдает за мытарствами своих коллег, рискнувших вложить деньги в инфраструктуру. А еще бизнес интересуется государственной инфраструктурной политикой, в частности, долгосрочными инфраструктурными планами. Ведь для того чтобы принять непростое решение о «значительных инвестициях», ему нужно понять, является ли приоритетным для власти потенциально интересный для него проект, а также просчитать возможные доходы от его реализации и оценить его потенциальные риски. Если инфраструктурные планы отсутствуют, подобные оценки будут очень приблизительными. Поэтому для стимулирования инвестиций лучше было бы обратить внимание на вопросы планирования инфраструктурного развития.

К чему приведет принятие законопроекта об «инвестиционных нянях»?

После принятия законопроекта «о нянях» для всех так называемых проектов со значительными инвестициями, фактически являющихся подмножеством проектов ГЧП, будут установлены новые, иные, нежели для проектов ГЧП, процедуры их инициирования, рассмотрения и оказания государственной поддержки. Некоторые из этих процедур, по сути, будут дублировать те, что уже установлены законом для ГЧП, но запущены несколько по-иному, некоторые — весьма туманны и неопределенны, некоторые — нелогичны. Ни к чему, кроме путаницы в головах публичных институтов и непонимания частным бизнесом правил игры на рынке инвестиций, это не приведет. Практически неразрешимой задачей для всех, и для публичной власти, и для бизнеса, станет определение того, к сфере регулирования какого закона будет относиться инвестирование в проекты со «значительными инвестициями» — закона «о нянях» или законов о ГЧП и о концессиях.

Утешает только одно. Даже в случае стремительного принятия этого закона еще долго ничего происходить не будет. Ведь после вступления его в силу нужно будет еще разработать и принять шесть постановлений КМУ: о требованиях к ТЭО инвестиционных проектов со значительными инвестициями; о требованиях и критериях включения затрат инвестора в «значительные инвестиции»; о методологии расчета объема государственной поддержки; о перечне информации, вносящейся в реестр инвестиционных проектов с значительными инвестициями, и порядке его ведения; о порядке взаимодействия уполномоченного учреждения с заявителями, инвесторами со значительными инвестициями, органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с сопровождением подготовки и реализации таких проектов; о требованиях к финансовой состоятельности инвестора; о порядке и методологии проведения оценки инвестиционного проекта. Поскольку большинство вопросов, которые предлагается урегулировать подзаконными актами на выполнение закона «о нянях», уже урегулированы актами, принятыми во исполнение законов о ГЧП и о концессии, эта задача будет не из простых. А следовательно, принять их, даже по оптимистическим прогнозам, можно будет не раньше, чем через полтора-два года.

И резюме. Если целью законопроекта действительно является стимулирование частных инвестиций в инфраструктуру, а не желание выполнить поручение вышестоящего руководства, гораздо эффективнее было бы сосредоточиться на усовершенствовании бюджетного регулирования осуществления господдержки ГЧП и внедрении в практику инфраструктурного планирования. Ну и, конечно же, важно на постоянной основе проводить анализ результативности деятельности государственных управленцев, ответственных за развитие инфраструктуры, и информировать об этом общество.