

Інститут «смотрящих» нянь

Автор : Ірина Запатріна

15 липня 09:00

До парламенту нарешті подали законопроект про «інвестиційних нянь».

Минулого тижня в парламенті було зареєстровано законопроект про державну підтримку інвестиційних проектів зі значними інвестиціями, яким покликано втілити в життя ідею «інвестиційних нянь», озвучену президентом на форумі в Давосі пів року тому. Який же чудодійний засіб стимулювання залучення в економіку України стратегічних інвесторів у ньому запропоновано?

Відповідно до пояснювальної записки мета підготовки законопроекту — стимулювання стратегічних інвесторів реалізовувати в Україні великі інвестиційні проекти. Великими, або інвестпроектами зі значними інвестиціями, названо проекти з обсягом інвестицій понад 30 млн євро. Стимулювати бізнес до участі в таких проектах пропонується за рахунок надання йому державної підтримки в обсязі до 30% від внесених інвестицій і створення інституту так званих інвестиційних нянь.

Чи потрібен новий закон для досягнення поставленої мети?

Для того щоб відповісти на це запитання, нагадаємо, що в Україні створено дуже непогану правову базу для реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП), включно з концесією. Понад те, наше правове регулювання в цій сфері одне з найкращих у світі. З його використанням можна структурувати практично будь-які інфраструктурні проекти, у тому числі ті, що передбачають надання державної підтримки. Розмір такої підтримки не обмежений, але має бути обґрунтований затребуваністю проекту для суспільства та відсутністю серйозних фіскальних ризиків. Процедури ініціювання та аналізу доцільності реалізації проектів ДПП, оцінки ризиків їхньої реалізації, а також проведення конкурсних процедур із вибору приватних партнерів і здійснення моніторингу їхньої реалізації публічною владою врегульовано законодавством. Вони зрозумілі інфраструктурним інвесторам, прозорі та повністю відповідають міжнародним стандартам.

Більш того, нашим законодавством передбачено можливість ініціювання проектів ДПП приватним бізнесом на досить привабливих для нього умовах. Це підтверджується тим, що навіть за цілковитої байдужості публічної влади до ініціатив приватного бізнесу та дуже вільного її ставлення до зазначених у законі термінів розгляду пропозицій ДПП бізнес усе-таки ініціює подібні проекти. На жаль, поки що в основному безуспішно. Так, із жодним із чотирьох ініційованих бізнесом проектів ДПП щодо об'єктів держвласності, позитивні висновки щодо яких розміщено на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, за останні три роки так нічого й не

відбулося. Тільки по одному з них («Енергетичний міст: Україна—ЄС») було проведено конкурс і на початку серпня 2019 року визначено переможця. При цьому дотепер із переможцем не тільки не підписаний договір ДПП, а й навіть не ведуться переговори щодо його укладення. Але ж цим проєктом передбачено інвестиції в обсязі 260 млн євро, що в більш як 8,5 разу перевищує розмір «інвестиційного проєкту зі значними інвестиціями». І нікого, крім переможця конкурсу, це не хвилює. З іншими трьома пропозиціями ДПП із позитивними висновками вже понад півтора років узагалі нічого не відбувається. І, знову ж, нікого це не хвилює.

Зауважимо, що практично всі визначені в новому законопроєкті проєкти «зі значними інвестиціями» (крім проєктів у переробній промисловості) за визначенням відповідають ознакам ДПП і фактично є підмножиною проєктів ДПП із такими обмеженнями: термін реалізації проєкту — не більш як п'ять років, термін дії «спеціального інвестиційного договору» — не більш як 15 років, обсяг інвестицій — не менш як 30 млн євро, мінімальна кількість створюваних щорічно робочих місць — не менш як 150 із заробітною платою розміром щонайменше на 15% вищою за середню у відповідній сфері та регіоні. Тобто практично всі інвестиційні проєкти зі значними інвестиціями можуть бути реалізовані в рамках законодавства з питань ДПП, яке зрозуміле та звичне інфраструктурним інвесторам у всьому світі.

Також законами про ДПП і про концесію прямо передбачено, що всі інвестиційні проєкти, які відповідають ознакам ДПП, мають бути реалізовані лише із застосуванням вимог законодавства в цій сфері. Тобто практично всі проєкти «зі значними інвестиціями» не тільки можуть, а й повинні реалізовуватися як ДПП.

Навіщо ж виводити їх зі сфери регулювання законодавства про ДПП?

Якщо для того, аби забезпечити надання їм державної підтримки, то це можна зробити й у рамках ДПП. При цьому можливості держпідтримки, передбачені законами про ДПП і про концесію, набагато ширші, ніж запропоновані в новому законопроєкті. Щоправда, реалізувати їх повною мірою можна тільки у разі внесення змін до бюджетного та податкового законодавства, що сповна справедливо й для держпідтримки, запропонованої в законопроєкті «про нянь». Чи не краще було б зосередитися на врегулюванні цього питання, що дало б змогу забезпечити реальні стимули для потенційних інфраструктурних інвесторів?

Що зупиняє бізнес від інвестування в інфраструктуру в Україні?

Повірте, аж ніяк не законодавство та навіть не недосконалість бюджетного регулювання, що обмежує можливості надання держпідтримки проєктам, реалізованим за участі приватного бізнесу. Те, що в нас немає черги охочих інвестувати в інфраструктуру, не пов'язано з проблемами правового регулювання. Навпаки, як ми вже казали, законодавство з питань ДПП у нас дуже якісне.

Проблема в іншому. Публічна влада дуже слабо підготовлена до застосування існуючого законодавства на практиці та, що ще гірше, не горить бажанням розглядати ініціативи приватного бізнесу в сфері інфраструктури.

Проекти ДПП їй нецікаві: складно, довго, відповідально. Витратити свій дорогоцінний час на розгляд пропозицій приватного бізнесу за умов цілковитої відсутності контролю результативності їхньої діяльності чиновники не збираються. Усе, що стосується інфраструктури, в основному створюється (модернізується) з використанням бюджетних коштів, — тут усе зрозуміло, і стимули для публічної влади присутні. Або принаймні у рамках програм МФО, — тут теж можна не дуже напружуватися, покладаючись на допомогу цих організацій.

Чи зможе допомогти в подоланні наявних проблем новий законопроект?

Дуже сумнівно. Адже фактично єдиною передбаченою ним новацією є «інвестиційні няні» — «інвестиційні менеджери, уповноважені КМУ на супровід інвесторів у процесі підготовки та здійснення інвестиційних проектів зі значними інвестиціями». Реальних повноважень, які дозволили б цим «няням» впливати на діяльність публічної влади в інвестиційній сфері, законопроектом не передбачено.

Зауважимо, що якби влада захотіла оцінити результативність діяльності окремих чиновників, відповідальних за інфраструктурний розвиток, а також дотримання ними норм законів і прийняти за результатами цієї оцінки адекватні рішення, то це давно вже зробили б і без «нянь». Чинне законодавство це дозволяє. І ефект від цього був би набагато серйозніший, ніж від запропонованого законопроекту. Адже бізнес, перш ніж прийняти рішення про інвестування, не тільки вивчає законодавство. Він ще спостерігає за митарствами своїх колег, які ризикнули вкласти гроші в інфраструктуру. А ще бізнес цікавиться державною інфраструктурною політикою, зокрема, довгостроковими інфраструктурними планами. Адже для того щоб прийняти непросте рішення про «значні інвестиції», йому потрібно зрозуміти, чи є пріоритетним для влади потенційно цікавий для нього проект, а також прорахувати можливі доходи від його реалізації та оцінити його потенційні ризики. Якщо інфраструктурні плани відсутні, подібні оцінки будуть дуже приблизними. Тому для стимулювання інвестицій краще було б звернути увагу на питання планування інфраструктурного розвитку.

До чого приведе прийняття законопроекту про «інвестиційних нянь»?

Після прийняття законопроекту «про нянь» для всіх так званих проектів зі значними інвестиціями, які фактично є підмножиною проектів ДПП, буде встановлено нові, інші, ніж для проектів ДПП, процедури їхнього ініціювання, розгляду та надання державної підтримки. Деякі з цих процедур, по суті, дублюватимуть ті, що вже встановлені законом для ДПП, але запущені трохи по-іншому, деякі — досить туманні та невизначені, деякі — нелогічні. Ні до чого, крім плутанини в головах публічних інститутів і нерозуміння приватним бізнесом правил гри на ринку інвестицій, це не призведе. Практично невирішуваним завданням для всіх, і для публічної влади, і для бізнесу, стане визначення того, до сфери регулювання якого закону належатиме інвестування в проекти зі «значними інвестиціями» — закону «про нянь» чи законів про ДПП і про концесії.

Заспокоює лише одне. Навіть у разі стрімкого прийняття цього закону ще довго нічого не відбуватиметься. Адже після набрання ним чинності потрібно буде ще розробити та прийняти шість постанов КМУ: про вимоги до ТЕО інвестиційних проєктів зі значними інвестиціями; про вимоги та критерії включення витрат інвестора в «значні інвестиції»; про методологію розрахунків обсягу державної підтримки; про перелік інформації, яка вноситься до реєстру інвестиційних проєктів зі значними інвестиціями, і порядок його ведення; про порядок взаємодії уповноваженої установи з заявниками, інвесторами зі значними інвестиціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із супроводом підготовки та реалізації таких проєктів; про вимоги до фінансової спроможності інвестора; про порядок і методології проведення оцінки інвестиційного проєкту. Оскільки більшість питань, які пропонується врегулювати підзаконними актами на виконання закону «про нянь», уже врегульовано актами, прийнятими на виконання законів про ДПП і про концесію, це завдання буде не з простих. Отже, прийняти їх, навіть за прогнозами, можна буде не раніше, ніж через півтора-два роки.

І резюме. Якщо метою законопроекту справді є стимулювання приватних інвестицій в інфраструктуру, а не бажання виконати доручення вищого керівництва, набагато ефективніше було б зосередитися на вдосконаленні бюджетного регулювання здійснення держпідтримки ДПП і впровадженні в практику інфраструктурного планування. Ну й, звичайно ж, важливо на постійній основі проводити аналіз результативності діяльності державних керівників, відповідальних за розвиток інфраструктури, і інформувати про це суспільство.