

Review МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ФОРУМ «СОЧИ-2016»

«В законе есть серьезные ограничения и просчеты»

На государственно-частное партнерство (ГЧП) делалась большая ставка в развитии в первую очередь социальной и транспортной инфраструктур. Одна из сессий Сочинского инвестиционного форума будет посвящена закону, регулирующему это партнерство. О том, как на практике работает вступивший в силу более года назад закон о ГЧП, рассказывает **Павел Бруссер**, руководитель дирекции инфраструктурных проектов, управляющий директор департамента проектного и структурного финансирования Газпромбанка.

— мнение —

— Когда разрабатывался закон о ГЧП, были надежды, что он улучшит качество и сократит сроки строительства социальных и транспортных объектов, поможет решить наиболее острые вопросы. Спустя год с лишним уже, наоборот, можно подвести первые итоги? Стали лучше строить?

— К сожалению, нет. Более того, я не могу назвать ни одного сколько-нибудь значимого проекта, который стартовал после вступления в силу закона 224-ФЗ. Все проекты, которые мы сейчас реализуем, были запущены до 2015 года по региональным законам или по закону о концессиях.

— Дело в том, что в кризис нет желающих инвестировать, или в чем-то еще?

— Инвесторов нет, потому что в законе есть серьезные ограничения и просчеты, делающие для частного инвестора участие в подобных проектах неинтересным, а для банков с государственным участием — невозможным. В частности, в законе существует запрет на участие в проектах ГЧП в качестве или «на стороне» частного инвестора компаний, находя-

щихся «под контролем государства». Во-первых, совершенно непонятно, что имеется в виду под формулировкой «на стороне инвестора». Под эту формулировку может подпадать что угодно. Во-вторых, понятие контроля государства очень размыто. В частности, под эту категорию подпадают банки с непрямым государственным участием, которые как раз и являются основными провайдерами акционерного и заемного капитала в таких проектах. Но у нас практически нет полностью частных инфраструктурных компаний, без участия государства.

— А в строительстве?

— У строительных подрядчиков есть интерес к участию в проектах ГЧП, но надежных и финансово здоровых компаний среди них крайне мало.

— Какие еще положения закона мешают частным инвесторам участвовать в проектах ГЧП?

— В законе странно прописаны вопросы взыскания залога и выплаты компенсаций при досрочном расторжении соглашения о государственно-частном партнерстве. В результате защищенными оказываются и банки, на которые ложится основная финансовая нагрузка, и частный партнер. Так, например,



ЕЛЕНА ГРИШЕВА

практически невозможно взыскать предмет залога, если в расторжении договора виноват частный инвестор: есть ограничения по переходу права собственности. То есть банк вынуждают очень сильно рисковать, что он не получит ни вложенные средства, ни предмет залога в качестве компенсации.

С другой стороны, в законе четко определена цена компенсации, выплачиваемой публичным инвестором (государством). Она равна сумме долга перед финансирующей организацией и не учитывает собственные средства частного инвестора. А если учесть, что расторжение может происходить не по вине част-

ного инвестора, а по вине государства, то есть региональных и муниципальных органов власти, то частный инвестор ставится в крайне невыгодное положение. Понятно, что желающих участвовать в таких проектах не находится.

— Раньше вы заключали многосторонние договоры — и с региональными, и с муниципальными органами власти. Сейчас с каждым партнером должен быть отдельный договор. Это сильно усложнило процесс?

— Это не просто усложнило процесс, кое-где заключение соглашений о ГЧП стало невозможным, так как регион, к примеру, не может отвечать

деньгами за объект, который ему не принадлежит, а находится в муниципальной собственности. Из-за нововведений текущей версии закона о ГЧП стало невозможно финансировать строительство детских садов и школ в регионах по схеме выкупа с рассрочкой, которая была удобна всем участникам.

— Разве все эти узкие места не были видны в процессе разработки закона? Ведь работала же специальная группа экспертов...

— Да, Минэкономики была создана рабочая группа из экспертов, представителей банков, заинтересованных ведомств. Все обсуждалось очень конструктивно и взвешенно, был достигнут консенсус, но, как водится, в итоге был принят не тот вариант закона, в разработке которого мы участвовали.

— Кто-то пролоббировал нынешний нерабочий вариант закона?

— Да нет, просто люди, принимавшие в итоге решение, опирались на свой опыт и свою интуицию, что правильно, но они не видели всей картины целиком, не знали в полной мере всех реалий этого рынка.

— Получается, пора готовить поправки в закон, который не работает?

— Это очевидно. Мы надеемся, что вновь избранная Дума уже до конца года примет необходимые поправки в закон о ГЧП.

— Предложения по изменениям и дополнениям уже готовы?

— У Газпромбанка есть определенные предложения, их около десятка, но главных — три. Необходимо вернуться к возможности заключать единый договор о государственно-частном партнерстве с участием всех сторон: частного партнера, региональных и муниципальных властей. Это первое и главное. Второе: в нынешних условиях отсутствия отраслевых инфраструктурных компаний с частным капиталом, готовых выступать инвестором в подобных

проектах, необходимо отменить запрет на участие в проектах ГЧП компаний с государственным капиталом. Или конкретизировать этот запрет. Например, прописать, что не могут в качестве частного инвестора выступать ГУПы, МУПы и другие общества с прямым и стопроцентным участием государства. Я всецело за привлечение частных отраслевых компаний, но их практически нет, так что нужно делать ставку на китов рынка, готовых участвовать в финансировании создания объектов социальной и транспортной инфраструктуры.

Третий важный момент, который необходимо четко прописать в поправках к закону, — это возможность для финансовых организаций все-таки взыскивать залог в случае досрочного расторжения договора.

— Но пока никто поправок на рассмотрение Госдумы не внесил?

— Насколько мне известно — нет.

— А кто должен был выступить с такой инициативой?

— Нам кажется, сейчас имеет смысл возобновить заседания рабочих групп под эгидой Министерства экономического развития — этот формат показал свою эффективность, и мы уже внесли такое предложение, — и разработать текст поправок, а кто будет их вносить — не так уж важно.

— Позиции рыночных экспертов, в частности Газпромбанка и Минэкономики, по вопросу, какие именно изменения в закон необходимы, сходятся?

— Да, у нас единая позиция с министерством, к тому же сейчас стало очень четко понятно, что в существующей редакции закон не только не стимулировал развитие государственно-частного партнерства, но даже тормозит процесс, так что необходимо переменить очевидна. Так что, надеюсь, вопрос будет решен быстро и конструктивно.

Беседовала Ольга Пожарская

Особые оказались обычными

— госуправление —

Одной из тем, которая будет обсуждаться на полях Международного инвестиционного форума «Сочи-2016», станет будущее особых экономических зон (ОЭЗ). В текущем году работу территорий раскритиковала Счетная палата: по мнению ведомства, за десять лет своего существования они показали низкую эффективность государственных вложений. В результате десять ОЭЗ правительство может закрыть уже в нынешнем году, а для остальных Минэкономики изменит правила работы.

В текущем году почти половина всех сессий Международного инвестиционного форума «Сочи-2016» будет посвящена вопросам регионального развития. На одной из сессий планируется обсудить ситуацию с ОЭЗ: насколько эти территории оправдывают затраченные на них государственные средства и что необходимо сделать, чтобы они заработали в полную силу. Это экспертное обсуждение выглядит исключительно своевременным, ведь в нынешнем году реализацию программы ОЭЗ раскритиковали сначала активисты «Общероссийского народного фронта» (ОНФ), а затем Счетная палата, в результате чего Минэкономики начало работу над созданием нового формата существования этих территорий.

Напомним, ОЭЗ были учреждены специальным законом более десяти лет назад — в июле 2005-го. Сеть ОЭЗ задумывалась как масштабный федеральный проект, направленный на развитие регионов путем привлечения прямых инвестиций. Привлекательность для инвесторов должны были обеспечить различные льготы, в том числе таможенные и налоговые. Так, налоговые преференции предполагали снижение ставок налога на прибыль до 15,5%, а также освобождение от земельного и транспортного налогов на срок до пяти лет. На 1 января 2016 года в 30 субъектах страны существовало 33 ОЭЗ (9 промышленно-производственного типа, 6 технико-внедренческого типа, 3 портовые и 15 туристско-рекреационного типа). По оценке Минэкономики, лидерами среди них были «Алабуга» в Татарстане и Липецкая ОЭЗ: и та и другая имеют высший балл в специальном профильном рейтинге ведомства и были также отмечены наградами FDI Intelligence.

Впрочем, несмотря на успехи отдельных территорий, эффективность развития большинства из них была в прошлом году поставлена под вопрос. В ноябре 2015 года на встрече активистов ОНФ с президентом России Владимиром Путиным руководитель проекта «За честные закупки» Анастасия Муталенко рассказала



РЕЗУЛЬТАТЫ АУДИТА ПОСТАВИЛИ ПОД СОМНЕНИЕ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ СУЩЕСТВОВАНИЯ ОЭЗ В СТРАНЕ

главе государства о том, что «особые экономические зоны в регионах работают не так, как об этом написано в СМИ». Работала большая часть ОЭЗ, по словам госпожи Муталенко, лично посетившей 17 площадок от Хабаровска до Пскова, из рук вон плохо. В наихудшем положении, по ее оценке, оказались зоны туристического типа. Жалобы ОНФ стали основой для официальных проверок Счетной палаты. Как показали результаты аудита, под сомнение можно поставить целесообразность существования ОЭЗ в стране.

Счетная палата (СП) проверяла деятельность АО «Особые экономические зоны» и юридических лиц — управленцев ОЭЗ, общая стоимость строительства объектов которых оценивается в 334,2 млрд руб. Больше половины этих средств оказалось уже израсходовано: за десять лет государство потратило на ОЭЗ 185,8 млрд руб. Госаудиторы оценили эффективность данных территорий как крайне низкую. Глава палаты Татьяна Голикова сообщила тогда на коллегии СП: «Самое неприятное, на мой взгляд, из показателей даже не использование денег. На территории ОЭЗ за десять лет со-

здано 18 177 рабочих мест. Давайте соотнесем 121,9 млрд руб., которые вложили из федерального бюджета, 185,9 млрд руб. — вместе с субъектами, и 18 177 рабочих мест: разделим, сколько стоит одно рабочее место за десять лет». В СП также указали, что бюджетные средства, выделенные на нужды ОЭЗ, значительно превышали их реальные потребности. На 1 января 2016 года объем не использованных управляющими компаниями средств бюджета составлял 24,8 млрд руб. Из них наибольшие остатки были сформированы на счетах акционерных обществ «Курорты Северного Кавказа» (КСК) — 7,8 млрд руб., «Особая экономическая зона „Иннополис“» — 5,2 млрд руб., «Особые экономические зоны» — 3,5 млрд руб. При этом управляющие компании активно вели финансовую деятельность по размещению временно свободных средств и в период с 2006 по 2015 год получили совокупный процентный доход в сумме 29,3 млрд руб. Госаудиторы отметили высокорискованный характер этих операций. В качестве примера в своем докладе они приводили АО КСК, которое в 2012 году разместило денежные средства под безотзывные покрытые аккредитивы в ОАО «Национальный банк развития бизнеса» (НБРБ). В апреле 2014 года у ОАО НБРБ была отозвана лицен-

зия. В тот момент на счетах АО КСК, открытых в ОАО НБРБ, находилось 2,6 млрд руб. В итоге представители СП заявили, что с учетом всех выявленных недостатков продолжать работать в прежнем режиме ОЭЗ не могут и правительству необходимо разработать механизм их создания, развития и управления, включая требования к целесообразности существования, доходности, рентабельности и срокам окупаемости.

По результатам проверки СП 27 мая президент Владимир Путин поручил правительству разработать единую стратегию работы ОЭЗ, обеспечить оптимизацию бюджетных инвестиций и механизмы их передачи под управление субъектов РФ. Кроме того, в поручении шла речь о приостановке создания новых ОЭЗ — до разработки единых подходов к их созданию — и прекращении работы неэффективных ОЭЗ по итогам проверки Счетной палаты и Генпрокуратуры. В середине лета правительство опубликовало новые условия деятельности этих территорий — разработанное Минэкономики постановление «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон», заменяющее аналогичный документ трехлетней давности.

Среди новых ключевых показателей эффективности в том числе

оказалось и соотношение привлеченных инвестиций и затрат бюджета. Раньше плановые показатели зон устанавливались по заявкам самих регионов и утверждались федеральным центром — и каждый из них оценивался отдельно. Теперь же ОЭЗ будет необходимо привлекать инвестиции и вложения в инфраструктуру со стороны субъекта, чтобы компенсировать льготы. Также при расчете эффективности ОЭЗ Минэкономики теперь будет учитывать используемую полезную площадь и показатели мощности объектов инфраструктуры. Как и раньше, будет учитываться объем привлеченных инвестиций, налоговых и таможенных льгот, созданных рабочих мест (отдельного учета высокопроизводительных мест не будет). Исключены из критериев число посетивших туристические зоны туристов и количество сотрудников с учеными степенями в технико-внедренческих зонах.

Также, как следовало из постановления ведомства, до 1 ноября 2016 года Минэкономики должно было предложить правительству досрочно прекратить работу отдельных ОЭЗ. Речь шла о зонах, у которых нет работающих резидентов либо их существование «несет угрозу жизни и здоровью граждан». Еще одно условие для ликвидации

— если региональное правительство до 1 сентября так и не подписало соглашение, передающее зону под его управление. В таких соглашениях должна была быть предусмотрена финансовая ответственность регионов: если их работа будет оценена как неэффективная, им предстоит вернуть средства в федеральный бюджет. Точные критерии, по которым будет оцениваться эффективность ОЭЗ, также должны фигурировать в таких соглашениях. Как ранее писал «Ъ», ссылаясь на источник в руководстве одной из промышленно-производственных ОЭЗ, раньше вопросы возврата средств регулировались в корпоративных договорах отдельных зон (подробнее см. «Ъ» от 18 июля). В результате Минэкономики сочло, что закрыть необходимо десять ОЭЗ — соответствующий проект распоряжения был внесен в правительство в сентябре. Среди зон, которые планируется закрыть, преобладают туристско-рекреационные и портовые. Как пояснил тогда заместитель министра экономики Александр Цыбульский, в рамках ревизии работы ОЭЗ специалисты ведомства пришли к выводу об отсутствии экономических перспектив на этих территориях: на них нет заявок от резидентов в течение долгих лет, некоторые из этих зон созданы и продолжают существовать только на бумаге. «Для того чтобы сосредоточиться на площадках, которые активно развиваются, мы хотим на данном этапе исправить те управленческие ошибки, что были допущены в течение десяти лет существования особых экономических зон», — пояснил господин Цыбульский. Новым способом повышения эффективности ОЭЗ Минэкономики, по его словам, видит передачу полномочий по управлению зонами регионам. Дополнительная финансовая нагрузка на субъекты по содержанию инфраструктуры ОЭЗ при этом должна быть нивелирована коммерческой выгодой при правильной работе управляющих зонами компаний.

Хотя представители Минэкономики не раз подчеркивали, что в будущем, даже несмотря на критику СП, планируют вернуться к вопросу об открытии новых зон, очевидно, что это не вопрос ближайшего года, так как в 2017 году федеральный бюджет не предусматривает соответствующих расходов. Что касается повышения эффективности ОЭЗ за счет передачи управления на региональный уровень, то оно тоже может занять несколько лет — не трудно предположить, что в нынешней ситуации инвестирование в такие территории на региональном уровне выглядит не более привлекательным, чем на федеральном.

Анастасия Мануйлова