

Тематическое приложение к газете Коммерсантъ		
Инфраструктура		
Четверг 2 августа 2018 №136 (6374 с момента возобновления издания)		
kommersant.ru		
15	Пример реализации мегапроекта по строительству ЦКАД в Подмосковье наглядно показывает, как могут сработать риски инфраструктурных проектов на условиях ГЧП	16
		Первым опытом использования концессии на железной дороге станет Северный широтный ход, где РЖД выступит младшим партнером концессионера

Государство влезет в ипотеку

Бюджетные инвестиции в инфраструктурные проекты на условиях ГЧП должны дать возможность правительству выполнить майский указ президента РФ и по темпам экономического роста опередить Германию. В ближайшие шесть лет на строительство транспортной, социальной, цифровой инфраструктуры в России предполагается направить из бюджета не меньше 3,5 трлн руб.

— финансирование —

Выполнить майские указы президента РФ Владимира Путина и его требование вывести Россию на пятое место в мире по объему ВВП по паритету покупательной способности (сейчас это место занимает Германия) и достичь более высокого темпа роста экономики, чем есть сейчас, без существенного увеличения инвестиций в инфраструктуру будет невозможно, считают в правительстве РФ. Согласно отчету Всемирного экономического форума за 2017 год, Россия, несмотря на сравнительно высокие темпы роста ВВП, по уровню развития инфраструктуры находится на 35-м месте в мире. Учитывая, что повышение позиции в рейтинге инфраструктуры должно привести к пропорциональному росту экономической активности и снижению издержек в промышленности, правительство РФ считает своей главной задачей на ближайшие шесть лет резко нарастить инвестиции в развитие этого «узкого места» российской экономики и превратить инфраструктурный барьер в точку роста для бизнеса.

Вопрос об инфраструктурной ипотеке президент РФ впервые поднял на прошлогоднем Петербургском экономическом форуме, она же стала основной темой дискуссий и на ПМЭФ-2018, но до сих пор не стала понятным для инвесторов финансовым инструментом. Пока это лишь концепция, в которой в качестве заемщика выступает государство, а нужная ему инфраструктура строится с помощью кредитных средств — долгосрочных займов с пониженной процентной ставкой.

За год работы над поручением главы государства правительство пока лишь разработало «дорожную карту» мероприятий по развитию ГЧП в инфраструктурных проектах, из 16 пунктов часть уже выполнена в виде законопроектов, некоторые из которых уже приняты Госдумой. Одним из них в России учрежден новый инструмент бюджетного финансирования инфраструктуры — Фонд развития, который будет аккумулировать огромные суммы за счет внутренних государственных заимствований и использования механизмов ГЧП. По словам официальных лиц правительства, фонд заработает уже в 2019 году, однако ни конкретные механизмы наполнения, ни способы расходования средств, ни методика отбора проектов к реализации еще не согласованы правительством и остаются предметом межведомственной дискуссии.



Правительство выполнит инфраструктурный долг

По словам первого вице-преьера, министра финансов РФ Антона Силуанова, начиная с 2019 года в течение шести лет Фонд развития сможет занять и потратить до 3% ВВП. «Источником для такого фонда станут дополнительные государственные заимствования в объеме до 0,5% ВВП. Их объем на шестилетнем промежутке времени составит около 3,5 трлн руб. Это тот сбалансированный объем, который мы можем себе позволить», — сказал он.

По словам Антона Силуанова, в Минфине и правительстве намерены «использовать этот ресурс как элемент так называемого золотого правила, которое есть в бюджетной практике, когда дефицит бюджета направляется на создание новых активов, на капитальные вложения, на создание и стимулирование экономики, а не на текущее проедание». «Он будет направляться и в инфраструктуру, и в „цифру“, и в отрасли, которые формируют человеческий капитал. Поэтому этот Фонд развития как раз и будет являться одним из источников бюджетного стимулирования более высоких темпов экономического роста», — пояснил первый зампред правительства — министр финансов.

Аналогичным образом представляют себе механизм инфраструктурной ипотеки и в Минэкономике. Как объяснил глава министерства Максим Орешкин в интервью телеканалу РБК в ходе Петербургского экономического форума, со следующего бюджетного цикла подход государства к бюджетным инвестициям существенно изменится.

«Если государство берет в долг и тратит эти деньги на текущие расходы — это путь в нику-

да», — подчеркнул он. — Если оно занимает и делает те инвестиции, которые приносят отдачу, то в результате долг может сократиться». По словам Максима Орешкина, «доходы от инфраструктуры зачастую находятся не внутри проектов, а вокруг них». «Строится, например, дорога, даже если она платная, она оказывает эффект на развитие всех территорий вокруг нее. Поэтому здесь без государственного финансирования не обойтись», — полагает глава Минэкономики.

Министерства раскрашивают инвестиции

Как технически будет организовано финансирование и расходование средств Фонда развития, пока неясно. В Минэкономике, «Б» заверили, что концепция механизма инфраструктурной ипотеки и предложения относительно модели формирования и функционирования Фонда развития уже подготовлены и направлены в правительство, но подробностями ни не поделились. В Минфине предложения Минэкономике и возможные варианты работы Фонда развития комментировать отказались, но выступления официальных лиц министерства подтверждают, что вопросов по этой теме у них больше, чем ответов.

В конце июня замминистра финансов Владимир Колычев сообщил журналистам, что источники наполнения Фонда развития жестко не определены. «Мы не предполагаем законодательно закреплять источники финансирования Фонда развития инфраструктуры, с формальной точки зрения они могут быть любыми», — сказал он, уточнив, что одним из основных источников станут внутренние заимствования (их объем предполагается увели-

чить), а не внешние, поскольку финансирование инфраструктуры в России будет осуществляться в рублях.

По словам другого замминистра финансов Сергея Сторчака, «концепция и идеология Фонда развития все еще обсуждается». «Основной вариант, который озвучен руководством страны, — обеспечить дополнительную продажу рублевых облигаций. Что это будут за облигации, будут ли они отличаться от обычных ОФЗ — решения конкретного пока нет», — процитировало Сергея Сторчака агентство «Прайм» в конце июня. «Неочевидно на сегодняшний день, сумеем ли мы эти облигации как-то окрасить, сделать их понятной, действительно инфраструктурной облигацией, как это некоторые страны уже делают», — сказал замминистра финансов.

Фонд развития притягивает инвесторов

Фонд развития создается «внутри бюджета», поэтому никакими исполнительными органами у него нет — это будет лишь счет в государственном казначействе. Тем не менее привлечение соинвесторов в проекты с участием этих денег должно стать одним из главных условий расходования средств фонда. «Очень важно, чтобы на каждый рубль бюджетных инвестиций приходился большой объем частных инвестиций — как в сами инфраструктурные объекты, так и в строительство объектов в промышленности, в развитие городов и другой инфраструктуры вокруг этих объектов», — отметил Максим Орешкин.

Он рассказал, что уже прорабатывается вопрос о взятии займа в Азиатском банке инфраструктурных инвестиций, эти средства тоже

могут пойти на реализацию инфраструктурных проектов с участием Фонда развития. «Задача — максимально привлекать соинвесторов, приоритет будет отдаваться тем проектам, которые на рубль бюджетных инвестиций в сам проект привлекают частные инвестиции в той или иной форме. И второй критерий — социально-экономический эффект», — пояснил глава Минэкономики.

Уже ясно, что одним из партнеров Фонда развития может стать Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ). Как заявил глава организации Кирилл Дмитриев на июньской встрече с президентом РФ Владимиром Путиным, в совместные проекты с Фондом развития в сфере инфраструктуры и технологий РФПИ рассчитывает привлечь от партнеров и соинвесторов более 7 трлн руб. «Эти инвестиции позволят увеличить ВВП на 2% в год», — подсчитал он.

В РФПИ добавляют, что фонд уже отобрал свыше 70 наиболее перспективных проектов с прицелом на развитие крупнейших агломераций России и создание магистральной инфраструктуры, связывающей эти агломерации. «Реализация данных проектов позволит существенно ускорить экономический рост страны. Проекты будут финансироваться с привлечением частных инвестиций при участии РФПИ, что позволит мультиплицировать эффект от средств, выделяемых государством», — отметили в пресс-службе РФПИ.

Более того, РФПИ обозначен в «дорожной карте» «инфраструктурной ипотеки» в качестве соисполнителя в 13 из 16 пунктов. Как рассказали „Б“ в пресс-службе РФПИ, ему отводится роль «инвестиционного фильтра»: «Задачи РФПИ состоят в отборе наиболее перспективных проектов, которые будут максимально способствовать росту ВВП и достижению иных целей, обозначенных в программной речи президента РФ». РФПИ будет также «участвовать в оптимизации объемов и форм господдержки», но окончательное решение по реализации рассматриваемых проектов будет принимать правительство, подчеркнули в фонде.

На расходование 3,5 трлн руб. «инфраструктурных» денег претендуют и другие институты развития. В середине июня, на следующий день после объявления о создании Фонда развития на заседании правительства, в недавнем прошлом первый вице-премьер, а ныне глава госкорпорации ВЭБ Игорь Шувалов заявил, что за счет этих средств может быть проведена докапитализация ВЭБа. «Наша предварительная с министром финансов, первым заместителем председателя правительства договоренность — что часть этих средств будет направлена на докапитализацию Внешэкономбанка», — сказал он.

Проекты проходят естественный отбор

Банковский сектор ожидает «инфраструктурного бума» в ближайшие шесть лет, но пока Фонд развития как инвестиционный инструмент еще не сформировался, констатируют участники рынка. Для них более важно, чтобы как можно скорее были внесены изменения в законодательство о ГЧП и концессиях, которые уже неоднократно обсуждались на уровне экспертного сообщества и необходимы для действующих и готовящихся к заключению инфраструктурных проектов.

Коварный НДС

— регулирование —

Обещая нарастить бюджетные расходы на инфраструктуру через механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП), государство существенно ужесточило условия для инвесторов, согласившихся выступить его партнерами по крупным инфраструктурным проектам. Поправки в Налоговый кодекс, заступающие с 1 января текущего года возмещать НДС из бюджета с капитальных грантов и субсидий, ставят под угрозу расторжения уже заключенные концессионные соглашения, а подписание новых ГЧП-контрактов будет отложено как минимум на полгода, полагают инвестиционные аналитики.

Как говорится в специальном тематическом обзоре консалтинговой компании InfraONE, Минфин уже два года занимается уточнением порядка возмещения НДС из бюджета и корректировками правил предоставления бюджетных субсидий. Действовавшие с 2011 года законодательные конструкции различались для федерального и регионального уровней, количество получателей субсидий увеличивалось, равно как и множилась формы предоставления господдержки по линии различных отраслевых министерств. В случаях, когда НДС не был четко обозначен в размере бюджетных траншей, разночтения в законодательстве по порядку возмещения суммы налога из бюджета трак-

товались предпринимателями в свою пользу, а суды нередко вставали на их сторону.

В результате возникла ситуация, когда значительное количество предоставленных бюджетных вливаний в промышленность «обрастает» дополнительными вычетами из федеральной казны на сумму НДС. Для устранения этого режима чрезмерной господдержки и так субсидируемых предприятий Минфин сначала запретил возмещение сумм НДС с федеральных субсидий, а с 1 января текущего года — с региональных. Аналогичные ограничения вступили в силу и в отношении бюджетных инвестиций в уставный капитал коммерческих компаний, тогда как ранее предпринимателям разрешалось сделать вычет на сумму уплаченного НДС, если эти деньги шли в счет расходов на реализацию проекта.

В апреле «в связи с многочисленными обращениями налогоплательщиков» Минфин выпустил разъясняющее письмо, в котором не только подтвердил запрет на возмещение НДС с затрат, профинансированных за счет бюджетных инвестиций и субсидий любого уровня, но и указал на обязанность восстановления сумм налога, если субсидии предоставлялись на уже приобретенные товары и услуги и налогоплательщик принял их к вычету. Это означает, что ряду предпринимателей грозит доначисление и уплата налогов по предыдущим налоговым периодам, если они успели воспользоваться действующими в то время правилами налогообложения.

По расчетам аналитиков InfraONE, проанализировавших ГЧП-контракты последних двух лет стоимостью свыше 1 млрд руб., суммарный объем потерь от запрета возмещения НДС составит от 15,8 млрд до 18,7 млрд руб. (около 8% от общей стоимости проектов). При этом чем крупнее проект и чем больше доля государственного участия в нем, тем выше урон, — в наибольшей зоне риска находятся проекты по строительству транспортной инфраструктуры в регионах.

Так, например, экономика концессионного проекта по строительству автомобильного обхода Хабаровска может недосчитаться 4,6 млрд руб., или 12% от общей стоимости объекта (капитальный грант на создание дороги составляет около 30 млрд руб.). Еще около 4,7 млрд руб. (почти 12%) не хватит на строительство нового (четвертого) моста в Новосибирске, где капитальный грант составляет 26,2 млрд руб. Тройку лидеров по потерям замыкает проект строительства восточного выезда из Уфы с «дырой» в бюджете 3,7 млрд руб., или 11% от общей стоимости проекта.

Инвестиции в долги

Сами участники проектов и финансирующие их организации указывают, что налоговое регулирование и до 1 января не позволяло «двойного» субсидирования за счет бюджета на сумму НДС в рамках концессионных соглашений. Налог принципиально не входил в состав капитальных грантов и субсидий, тогда как обязанность по его уплате и возмож-

ность последующего возмещения учитывались в инвестиционном плане проекта, поясняет исполнительный директор департамента инфраструктурных проектов и ГЧП Газпромбанка Александр Дубинин.

Более того, для выплаты НДС концессионер, как правило, брал краткосрочные кредиты у коммерческих банков, расплачиваясь с ними по мере того, как сумму налога удавалось возместить из бюджета. «Фактически частные партнеры государства в концессионных проектах брали на себя дополнительные инвестиционные обязательства в размере 18% от величины капитального гранта, привлекая соответствующее дополнительное финансирование под реализацию проектов», — констатирует господин Дубинин. Теперь же с принятием поправок к НК риски невозврата долгов по таким кредитам значительно возрастают, а сами концессионеры фактически лишаются возможности привлекать под эти цели сравнительно дешевые краткосрочные денежные ресурсы. По его словам, если дополнительная нагрузка в размере 18%, а с 2019 года — 20% будет переложена на частную сторону, рентабельность ГЧП-проектов в инфраструктуре снизится до неприемлемого уровня.

По мнению аналитиков InfraONE, Минфин вовсе не намеревался «подкосить» экономику инфраструктурных концессий: поправки были направлены в первую очередь на уточнение правил господдержки широкого круга получателей субсидий в промышленности (по оценкам аналитиков компа-

нии, только в сельскохозяйственной отрасли новые поправки сохранят бюджету около 38 млрд руб. в год). Однако логичная с точки зрения бюджетной системы новация в налоговом законодательстве поставила под угрозу ряд крупных инфраструктурных проектов при очень низком бюджетном эффекте. При общей стоимости «пострадавших» инфраструктурных ГЧП-проектов на уровне 174 млрд руб. поступления по НДС могут составить не более 15,8 млрд руб., к кому же они будут растянуты на три-пять лет в зависимости от сроков окончания строительства объектов, констатируют аналитики компании.

В надежде на форс-мажор

Впрочем, шанс продолжить реализацию ГЧП-проектов, подпавших под действие новых поправок к НК, еще остается. В подавляющем большинстве концессионных и ГЧП-соглашений отдельным пунктом описана процедура урегулирования последствий в случае наступления «особых обстоятельств», из-за которых существенно изменяются экономика и баланс интересов участников проектов. В перечень таких обстоятельств включено и изменение нормативно-правового и налогового окружения, влекущее необходимость пересчета доходных и расходных статей в ГЧП-контрактах. Процедура предусматривает, что публичная и частная стороны должны решить эти проблемы «путем переговоров», однако достижение компромисса в данном случае не гарантировано.