

НЕ НАВРЕДИ: КАК УРЕГУЛИРОВАТЬ РЫНОК ГЧП И СОБЛЮСТИ БАЛАНС



ПРЕДОСТАВЛЕНО ПРЕСС-СЛУЖБОЙ ВТБ ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ ХОЛДИНГ

Призванный усовершенствовать текущее нормативное регулирование государственно-частного партнерства законопроект Минэкономразвития может не позволить в полной мере раскрыть потенциал рынка инфраструктурных инвестиций. О том, каких изменений ждет рынок, рассказал «Деньгам» Анатолий Суходолов, директор по юридическим вопросам ВТБ Инфраструктурный Холдинг.

Одним из основных механизмов реализации инфраструктурных проектов с привлечением частных инвестиций является государственно-частное партнерство (ГЧП). При этом финансирование крупномасштабных проектов (свыше 1 млрд руб.) невозможно без привлечения специализированных финансовых институтов и крупных инвесторов, таких как ВТБ Инфраструктурный Холдинг. Однако развитие рынка инфраструктурных инвестиций во многом сдерживается нестыковками и различиями в трактовках отдельных положений законодательства, а также отсутствием единообразного подхода по важным для регулирования рынка вопросам. Для решения этой проблемы Минэкономразвития подготовило проект изменений в законы о концессионных соглашениях (115-ФЗ) и о ГЧП (224-ФЗ). Этот документ широко обсуждается на протяжении уже по крайней мере пары лет.

Некоторые из предложенных изменений можно назвать по-настоящему долгожданной для всего рынка. Одно из них — закрепление возможности концессионера в рамках концессионного соглашения осуществлять только техническое обслуживание объекта без его целевой эксплуатации. Это позволит в социально ориентированных проектах (образование, здравоохранение и т. п.) каждой стороне заниматься своим делом: инвестору — создавать объект инфраструктуры и поддерживать его в надлежащем состоянии, а государству — учить и лечить людей, не отвлекаясь на поддержание зданий и территории в нормативном состоянии. А, как известно, специализация увеличивает производительность и, пожалуй, качество работы.

Также в законопроекте предлагается легализовать давно используемый на практике (и принципиально важный для инвесторов) механизм особых обстоятельств — подход к определению последствий возникновения незапланированных событий, которые значительно влияют на экономический баланс интересов сторон концессионного соглашения. В проекте особые обстоятельства описаны достаточно лаконично, в чем одновременно его преимущество и недостаток. С одной стороны, если бы закон предусматривал примеры особых обстоятельств, пусть даже открытый перечень, то на практике они бы все равно свелись к перечисленным в законе. Перечень пришлось бы делать весьма обширным, но даже в этом случае всего не предусмотреть, и в будущем возникали бы непоименованные особые обстоятельства. С другой стороны, определение особых обстоятельств как влекущих возможное нарушение частной стороной обязательств по соглашению, дополнительные расходы для него или недополученную прибыль звучит достаточно неопределенно, и мы рискуем тем, что никакое особое обстоятельство не будет признано таковым. Но в целом для концессионеров, их инвесторов и кредиторов лучше иметь хоть какую-то зацепку в законе, чем вообще ничего.

Вместе с тем некоторые предложения в законопроекте далеко не бесспорны, с чем и связано, на мой взгляд, его столь длительное обсуждение. Речь идет прежде всего об ограничении совокупного размера платежей концессионеру со стороны государства на уровне 80% от затрат на создание и эксплуатацию объекта (с учетом доходности инвестированного капитала концессионера). Это означает, что концессионер не может получить полную компенсацию своих затрат, а должен ее заработать. Кредиторы же, получается, всегда будут вынуждены брать на себя риск невозврата 20% затрат на реализацию проекта.

Опустив вопрос о готовности банков рисковать своими деньгами, это предложение, конечно, можно считать справедливым, но лишь для потенциально коммерчески успешных объектов, когда имеется платежеспособный спрос, достаточный для обеспечения концессионера необходимым уровнем выручки (к примеру, платная дорога в большом мегаполисе). Однако такой подход не работает в отношении объектов, которые по определению не могут обеспечить достаточный денежный поток, — строительство школ, больниц, бесплатных дорог, как и реализация других социально ориентированных проектов с использованием механизмов ГЧП, становится невозможным.

Сторонники подобного ограничения настаивают на том, что если государство способно полностью профинансировать создание и эксплуатацию объекта, то его нужно строить через госзаказ. С этим сложно спорить — госзаказ обычно дешевле государственно-частного партнерства. Но с учетом объема задач и ограниченности государственных ресурсов партнерства с частным бизнесом не избежать. Полагаю, что для граждан лучше здесь и сейчас иметь

необходимое количество детских садов, школ и больниц, построенных при поддержке частных инвесторов, чем перспективу воспользоваться этими объектами в каком-то, пусть даже и обозримом, будущем. Не следует забывать и о том, что пока копятся государственные деньги на строительство условной поликлиники, ее стоимость увеличивается в силу инфляционных процессов — даже при низком уровне инфляции уже через три-четыре года удорожание в процентах составит двужначную величину. Конечно, ГЧП не панацея, поэтому не вызывает сомнений необходимость выработать правильный подход к оценке его преимуществ перед госзаказом.

При дальнейшей доработке законопроекта хотелось бы, чтобы в нем появился открытый перечень объектов концессионного соглашения — они ведь поступают в госсобственность, поэтому нет необходимости в ограничениях. Имеет смысл также предоставить главам регионов право заключать концессионные соглашения в отношении региональных проектов без конкурса — по аналогии с полномочиями правительства Российской Федерации в отношении федеральных проектов. Наконец, не стоит забывать и о защите интересов банков и иных кредиторов — ведь они являются ключевыми участниками проектов ГЧП. Среди возможных механизмов поддержки можно рассмотреть приоритет прямых соглашений с кредиторами и запрет на изменение концессионных соглашений без их согласия, возможность осуществления государством прямых выплат кредиторам в части старшего долга в случае прекращения концессии, а также невозможность оспаривания действительности выплат в пользу кредиторов в случае банкротства концессионера.

И в завершение отмечу, что в законопроекте Минэкономразвития во многом стираются различия между законом о концессионных соглашениях и законом о государственно-частном партнерстве, и я бы уже задумался об объединении всего хорошего, что имеется в каждом из них ●