

ПОДХОДЫ К НОВОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ

Преимущества и узкие места соглашений о защите и поощрении капиталовложений

5 ноября 2020

В начале октября правительство утвердило ряд постановлений, необходимых для запуска нового инвестиционного инструмента – соглашений о защите и поощрении капиталовложений (*далее – СЗПК, соглашения*). Документы приняты в рамках реализации [закона](#) о СЗПК, который вступил в силу 1 апреля 2020 года. До сих пор закон не применялся на практике в отсутствие процедур заключения соглашений (*по состоянию на конец октября не было заключено ни одного СЗПК*).

Подзаконные нормативные акты определили:

- порядок заключения, изменения и расторжения соглашений;
- правила и сроки предоставления компенсаций вложений инвестора в инфраструктуру;
- нового стейкхолдера – АНО «Агентство инвестиционного развития», который вводится в структуру управления новым инвестиционным инструментом и выступит главным коммуникатором с бизнесом по вопросам СЗПК.

Правительство рассматривает СЗПК не только как инструмент долгосрочного привлечения инвестиций в производственный капитал, но и как антикризисную меру, которая призвана остановить замедление притока инвестиций на фоне экономического кризиса и растущих рисков ведения бизнеса в России.

С 2014 года в России наблюдается резкое падение инвестиционной активности зарубежных компаний. Иностранные инвестиции в российский нефинансовый сектор до сих пор не вышли на уровень 2013 года ¹(до событий в Крыму и Донбассе).

¹ Данные ЦБ РФ

Приток иностранных инвестиций критически замедлился ² в первом полугодии 2020-го на фоне сложной эпидемиологической ситуации и связанных с ней ограничений. Резкий спад иностранных инвестиций накладывается на длительный общий отток капитала из России: с 2008 по 2019 годы в целом выведено около \$800 млрд. Таким образом, имплементация СЗПК идет на фоне резкого обострения кризисных явлений в российской экономике.



Источник: Центральный Банк России

СЗПК также могут рассматриваться как своеобразный компенсатор для бизнеса ранее принятых правительством мер поддержки макроэкономической стабильности. Так, повышение налоговой нагрузки в последние годы (*рост ставки НДС, ряда экспортных пошлин и акцизов, налога на вывод дивидендов за рубеж и др.*) вызвало сокращение инвестиционных программ крупным бизнесом и, как следствие, уплаты налогов. Снижение проектных рисков и возврат государством части затрат в виде ранее уплаченных налогов призвано приостановить этот негативный тренд.

Вместе с тем, длительный запуск нового механизма (*закон и подзаконные нормативные акты готовились свыше двух лет*) говорит о глубоких противоречиях между бизнесом и государством относительно возможных мер поддержки (*утрата госорганами рычагов ручного управления регуляторной средой*), что ставит под сомнение практическую эффективность СЗПК.

Процедуры заключения СЗПК, а также механизм компенсаций затрат инвесторов пока выглядит громоздким и затратным для инвесторов. Но существующая нормативная база уже позволяет заключать соглашения на «экспериментальной» основе. Сейчас существует бумажный порядок заключения соглашений, который будет действовать до 1 апреля 2021 года. По данным правительства, на стадии подписания сейчас находятся 15 СЗПК с общим объемом вложений 850 млрд руб. (\$11 млрд.).

Впоследствии соглашения будут заключаться в электронной форме и регулироваться новым подзаконным актом³. При этом до конца текущего года механизм СЗПК, вероятно, претерпит существенные изменения⁴.

² По данным ЦБ РФ, прямые иностранные обязательства снизились на 72% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

³ Новое правительственное постановление, устанавливающее правила заключения, изменения и расторжения СЗПК должно быть подготовлено до конца 2020 года. В идеале прописать чем отличается порядок от правил для неподготовленных читателей.

⁴ Сейчас подзаконные нормативные акты отражают не все аспекты профильного закона. Также речь идет о совершенствовании процедур предоставления компенсаций.

В частности, предполагается:

- › задействовать СЗПК по отношению к более широкому кругу потенциальных инвесторов;
- › облегчить процедуры получения компенсаций инвесторами;
- › прописать процедуры публичной проектной инициативы (когда инициатором проекта выступает государство на федеральном или региональном уровне).

В данном меморандуме мы рассмотрим основные преимущества и недостатки Соглашений с точки зрения иностранного бизнеса, а также опишем круг потенциальных стейкхолдеров в процессе подготовки и подписания СЗПК.

ЗАЧЕМ СЗПК ИНОСТРАННЫМ ИНВЕСТОРАМ?

Иностранные инвесторы считают⁵ частое изменение правил игры одним из главных препятствий ведения бизнеса в России. **Соглашения о защите и поощрении капиталовложений должны гарантировать неизменность правил игры, если не в целом, то для отдельных инвестпроектов на временной основе. В этом смысле имплементация СЗПК – позитивный сигнал для бизнеса, учитывая, что в последние годы отсутствовали сколь-нибудь значимые реформы, направленные на устойчивый рост инвестиций.** Однако на данном этапе невозможно судить о реальной практике взаимодействия компаний и государства в рамках этого инструмента.

Что собой представляет СЗПК?

СЗПК – это договор между компанией и государством, описывающий параметры инвестиционного проекта и применимые к нему меры государственной поддержки. В основе мер поддержки – обязательства государства, предусматривающие неизменность базовых регуляторных условий (стабилизационная оговорка)⁶ на период реализации проекта.

СЗПК преимущественно ориентированы на реализацию крупных инфраструктурных проектов. Прямой компенсации из бюджета подлежат затраты на создание инфраструктуры – как необходимой исключительно для инвестпроекта⁷, так и сопутствующей, которая может быть использована и для других нужд.

По задумке инициаторов СЗПК⁸, последние должны служить не просто еще одним инструментом поощрения инвестиций, но со временем вобрать в себя другие механизмы взаимодействия бизнеса и государства (государственно-частное партнерство, концессии и др.), а законодательство, регулирующее работу соглашений, должно стать новым «инвестиционным кодексом».

В отличие от специнвестконтрактов⁹ (СПИК) соглашения о защите и поощрении капиталовложений:

⁵ Согласно ежегодному опросу ЕУ 2020 года, половина компаний считают постоянное изменение в регулировании главной проблемой для инвестиционных вложений.

⁶ Действующих на момент заключения договора налоговых условий (по налогу на прибыль, имущество, транспортному налогу, срокам и порядку возмещения НДС, новым налогам и сборам), условиям землепользования, а также (для проектов от 10 млрд руб.) – неналоговые платежи и экспортные таможенные пошлины.

⁷ Срок компенсаций затрат на обеспечивающую инфраструктуру – 5-11 лет в зависимости от проекта

⁸ Автором идеи является первый вице-премьер-министр Андрей Белоусов. В дискуссии вокруг запуска СЗПК непосредственно вовлечен президент Владимир Путин.

⁹ СПИК представляет собой инструмент промышленной политики, направленный на стимулирование высокотехнологичных инвестиций в производство продукции, конкурентоспособной на мировом рынке. Инструмент запущен в 2014 году.

- › ориентированы на более широкий круг потенциальных инвесторов (*СПИК заключается в отношении промышленных объектов, использующих современные технологии из перечня таковых, определяемых правительством*);
- › не предусматривают льгот по налогам (только неизменность налоговых условий);
- › также СЗПК заключаются в заявительном порядке (*конкурс проводится только если инициатором инвестпроекта является государство*), тогда как подписание СПИК всегда сопровождается конкурсным отбором.

Каковы основные риски использования СЗПК?

› **Высокие затраты инвестора на подготовку документации для заключения СЗПК и отсутствие гарантий одобрения инвестпроекта**

- › основная работа по подготовке соглашения лежит на самом инвесторе;
- › подача заявления на заключение СЗПК сопровождается необходимостью подготовки целого ряда документов (*бизнес-плана и прогнозных данных, технологического и ценового аудита, разрешения на строительство, согласие муниципального образования выступить стороной соглашения и др.*);
- › при этом гарантии заключения СЗПК отсутствуют. Весомая доля затрат на подготовку соглашения снижает их привлекательность, особенно в отношении сравнительно небольших инвестпроектов (от 250 млн руб.).

› **Размер субсидий ограничен, с одной стороны, объемом затрат инвестора, с другой – суммой уплаченных им в рамках проекта налогов.**

- › Получение компенсаций не гарантировано и зависит от успешности инвестиционного проекта;
- › Выплаты инвестору со стороны государства невозможны в процессе реализации проекта – только после его завершения (*не ранее 1 января 2023 года*);
- › Инвестор фактически кредитует государство на срок реализации проекта, что также можно отнести к риску работы в рамках СЗПК.

› **Сложный механизм расчета понесенных инвестором в ходе реализации проекта затрат и соответственно субсидий для их компенсации**

- › подзаконные акты устанавливают сложные (формульные расчеты) по выделяемым государством субсидиям на компенсацию затрат инвестора;
- › также существует широкий перечень общих требований для подтверждения необходимости затрат в рамках инвестпроекта (конкретные правила должны быть утверждены на уровне субъектов Федерации);
- › необходимость обоснования необходимости затрат и документального подтверждения операций может повысить административные расходы по проекту, снизив его рентабельность.

В целом существует высокая вероятность того, что в ближайшие годы правительство будет стремиться пропустить значительную часть крупных инвестиций через механизм СЗПК. Тогда как инвестиции вне этих рамок могут быть подвержены повышенным рискам изменения регуляторного поля.

Анонсированный масштаб применения СЗПК до 2024 года – не менее 1 тыс. СЗПК с объемом инвестиций около 14 трлн руб. (\$180 млрд). Эта цифра сравнима с оттоком капитала из России в течение 2008 года (\$130 млрд) или 2014 года (\$156 млрд).

При оценке эффективности инструментов стимулирования инвестиционной активности Минэкономразвития будет ориентироваться на [указ](#) президента о национальных целях развития, предполагающих рост инвестиций в основной капитал не менее 70% в сравнении с 2020 годом.

Критическое значение будет иметь динамика реализации первых соглашений. Если инструмент докажет свою эффективность, он будет востребован инвесторами, в том числе иностранными. Бюрократизация процедур и несправедливая оценка понесенных инвестором затрат, наоборот, способствуют дискредитации СЗПК и еще большему оттоку инвестиций.

С КАКИМИ ТРУДНОСТЯМИ МОГУТ СТОЛКНУТЬСЯ ИНВЕСТОРЫ ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ СЗПК?

Заключение СЗПК подразумевает проведение инвестором большой «домашней работы» юридического и коммуникационного характера.

Согласно правилам заключения СЗПК, помимо стандартного комплекта документов (сведения о регистрации, бухгалтерская отчетность и др.) к заявлению на заключение соглашения должны быть приложены, в частности:

- › бизнес-план проекта;
- › финансовая модель, содержащая прогнозные данные (объем производства, экспорта и др.);
- › разрешение на строительство (если проект подразумевает капитальное строительство);
- › перечень нормативно-правовых актов центральных и региональных властей, которые предлагается зафиксировать в неизменном виде на момент заключения соглашения;
- › ходатайство о признании ранее заключенных договоров с государством связанными договорами (концессии, ГЧП и другие договора, в рамках которых установлены преференции для инвестора);
- › другие документы.

Для получения субсидий инвестору потребуется за собственные средства привлечь экспертную организацию для проведения технологического и ценового аудита, а также получить заключение о проведении государственной экспертизы. Это делает подготовительный процесс для заключения соглашения затратными с точки зрения времени и денег.

Необходимым условием получения максимальных преференций является взаимодействие инвестора со стейкхолдерами на трех уровнях:

- › Федеральном
 - › Минэкономразвития (*подписывает СЗПК от имени федеральной власти*);
 - › АНО «Агентство инвестиционного развития» (*сопровождает процесс заключения, внесение изменений и расторжения СЗПК*);
 - › министерства и ведомства, прямо или косвенно задействованные при подготовке реализации проекта (*ведомства вовлекаются в зависимости от специфики проекта и необходимой разрешительной документации*).
- › Региональном (субъект Федерации)
 - › орган власти региона, уполномоченный подписывать соглашения (*субъект Федерации, в котором реализуется инвестиционный проект, является обязательной стороной СЗПК*);

- › иные органы власти на уровне субъекта Федерации, задействованные в подготовке СЗПК (вовлекаются в зависимости от специфики проекта);
- › законодательное собрание региона (аппарат, профильные комиссии, экспертные советы и др.) – согласование проекта, необходимая разрешительная документация и др.
- › Муниципальном
 - › советы депутатов (постоянные и специальные комиссии, депутатский корпус и др.). Вопрос землеотвода и иных разрешений;
 - › мэры городов (ключевые переговорщики при согласовании мер муниципальной поддержки проекта);
 - › общественные организации (общественные слушания по проекту в случае необходимости).

«АГЕНТСТВО ИНВЕСТИЦИОННОГО РАЗВИТИЯ» КАК КЛЮЧЕВОЙ СТЕЙКХОЛДЕР

Агентство инвестиционного развития (АИР) – организация, специально учрежденная¹⁰ для сопровождения проектов СЗПК. В октябре 2020 года ее возглавил первый заместитель министра экономического развития Андрей Иванов.

В июле 2020 года Андрей Иванов перешел на работу в Министерство экономического развития из Министерства финансов, где курировал тему инвестиций. Ранее противоречия этих двух ведомств препятствовали разработке закона об СЗПК. При этом А. Иванов считается одним из кураторов разработки этого документа.

Фактически Агентство должно выступить подрядной организацией Минэкономразвития, которая будет обрабатывать заявления и сопроводительные документы при заключении СЗПК. Ранее такая схема была реализована Минпромторгом и Фондом развития промышленности, однако практика реализации такого сотрудничества была достаточно неоднородной и местами неполностью эффективной для инвесторов.

Несмотря на то, что на данный момент исчерпывающий функционал и полномочия АИР не определены, предполагается, что оно выступит главным «фильтром» при заключении соглашений, а подписание СЗПК со стороны Минэкономразвития будет невозможно без одобрения Агентства.

Вероятно, также АИР будет взаимодействовать с уполномоченными органами властей на региональном уровне, тем самым полностью курируя процесс подготовки соглашения.

Также АИР может выступать «посредником» в организации кредитного финансирования и получения дополнительных преференций для инвестора со стороны институтов развития. Соучредителями Агентства выступают:

- › Фонд развития промышленности (ФРП)
 - › предлагает условия софинансирования проектов, направленных на разработку высокотехнологичной продукции, импортозамещение, станкостроительных проектов, цифровизацию и др. ФРП также является оператором по заключению СПИК.
- › Фонд «Сколково»
 - › крупнейший в России инновационный центр по разработке и коммерциализации новых технологий.

¹⁰ Учреждена в сентябре 2020 года на базе АНО «Инвестиционно-технологическое развитие».

› ВЭБ.РФ

- › госкорпорация, участвующая в финансировании крупных инфраструктурных и промышленных проектов, в том числе в рамках национальных проектов¹¹.

Таким образом, Агентство инвестиционного развития является ключевым стейкхолдером для инвестора при заключении СЗПК.

ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИНВЕСТИЦИЯХ

Правительство анонсировало усовершенствование законодательства о СЗПК в ближайшие месяцы.

Предполагается, что изменения коснутся:

- › **Корректировки минимальных порогов по объемам инвестиций для заключения СЗПК:**
 - › снижение порогов позволит привлечь к СЗПК малый и средний бизнес, который испытал значительно более серьезный инвестиционный спад¹², чем крупный. Однако, представляется крайне сомнительным, что такой механизм будет полезен для малого бизнеса.
- › **Расширения спектра преференций:**
 - › в частности, в перечень компенсируемых затрат планируют включить вложения в научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки;
 - › также речь может идти о стабилизации тарифов на услуги естественных монополий (в частности, РЖД).
- › **Процедур компенсации затрат инвесторов:**
 - › планируется постепенный переход от субсидий к механизмам налогового вычета¹³.
- › **Практики публичной проектной инициативы:**
 - › подзаконные нормативные акты пока не регулируют процедуры публичной проектной инициативы (инициатор инвестпроекта – государство), хотя она предусмотрена законом об СЗПК.

¹¹ Проекты федерального масштаба, принятые в России в 2018 году по 13 направлениям со сроком реализации до 2024 года.

¹² На долю МСП приходится почти 21% всех инвестиций в денежном выражении. По некоторым расчетам, во II квартале 2020 года инвестиционный спад в малых компаниях достиг -36%

¹³ Налоговый вычет — это сумма, на которую уменьшается налоговая база либо возврат части ранее уплаченного налога в установленных законом случаях.

Kesarev



Kesarev - крупнейшая независимая консалтинговая фирма в России, на постсоветском пространстве, в Центральной и Восточной Европе, Турции и Израиле, покрывающая 25 стран и специализирующаяся на оказании услуг по связям с госорганами, управлению рисками и корпоративной репутацией.

С 2014 года консультанты Кесарев входят в рейтинг The Best Lawyers среди лучших российских специалистов в областях Взаимодействие с госорганами, Правительственная и Регуляторная практики, включая награду "Лучший юрист года". В 2020 и 2019 годах партнеры Кесарев стали лауреатами рейтинга TOP-COMM, а чуть ранее вошли в рейтинг "Топ-1000 менеджеров" в 2017, 2015 и 2014 годах.

www.kesarev.com

Для консультаций по данной теме вы можете обратиться к Партнеру Павлу Мельникову, p.melnikov@kesarev.com