



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА

при поддержке



РАЗВИТИЕ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ГОРОДОВ

ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА
И БИЗНЕСА



Росинфра



ОГОВОРКА

Настоящее исследование подготовлено Национальным Центром ГЧП в целях информирования представителей органов государственной власти, институтов развития и профессионального сообщества об особенностях и трендах рынка ГЧП-проектов в сфере коммунальной инфраструктуры в России, инструментах стимулирования и поддержки проектов, основных регуляторных проблемах и нововведениях, а также перспективах развития рынка.

При подготовке данного исследования были использованы данные цифровой платформы «Росинфра», статистические и аналитические сведения, а также иная публично доступная информация. В материале рассматриваются ГЧП-проекты, реализуемые в отраслях водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения, газоснабжения и электроснабжения. Национальный Центр ГЧП не несет ответственность за достоверность данных, содержащихся в публично доступной информации.

Приведенные в исследовании выводы, оценки, прогнозы, если не указано иное, являются видением авторского коллектива, а не официальной позицией каких-либо органов власти или организаций и актуальны по состоянию на дату публикации.

Исследование не является основанием для принятия каких-либо финансовых и инвестиционных решений, не является рекламой или офертой и публикуется исключительно в справочно-информационных целях.

При любом цитировании данных материалов ссылка на Национальный Центр ГЧП обязательна.

Москва, июль 2022 года

ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ

Термины

Закон о водоснабжении и водоотведении – Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»

Закон о ГЧП – Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон о концессионных соглашениях – Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

Закон о госзакупках – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Закон о теплоснабжении – Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»

Методические указания по расчету регулируемых тарифов – Методические указания по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 № 1746-э

Основы ценообразования – постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» и постановление Правительства РФ от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»

Правила № 410 – Правила согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также требований к составу и содержанию таких программ (за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике), утвержденные постановлением Правительства РФ от 05.05.2014 № 410

Правила № 641 – Правила разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.07.2013 № 641

ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ

Сокращения

- ГУП** — государственное унитарное предприятие
- ГЧП** — государственно-частное партнерство
- ДПР** — долгосрочные параметры регулирования
- ЖКХ** — жилищно-коммунальное хозяйство
- НПА** — нормативный правовой акт
- НЦС** — нормативы цены строительства
- ПСД** — проектно-сметная документация
- РСБУ** — Российские стандарты бухгалтерского учета
- СГЧП** — соглашение о государственно-частном партнерстве
- СПК** — специальная проектная компания
- ФАС** — Федеральная антимонопольная служба
- ФНБ** — Фонд национального благосостояния
- Фонд ЖКХ** — Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства
- ФСБУ** — Федеральный стандарт бухгалтерского учета
- ЦБ РФ** — Центральный банк Российской Федерации
- ЧКИ** — частная концессионная инициатива



СОДЕРЖАНИЕ

5 ВВЕДЕНИЕ

7 РЫНОК ГЧП В СФЕРЕ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

**13 ТИПОВЫЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ГЧП-ПРОЕКТАМИ
В КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ И ИХ ПРАВОВОГО
СТРУКТУРИРОВАНИЯ**

22 ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТОВ

**24 ТРЕНДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЧП-ПРОЕКТОВ
В КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ**

**35 ПРОБЛЕМЫ РЫНКА КОММУНАЛЬНЫХ
ГЧП-ПРОЕКТОВ: МНЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ**

41 ИСТОЧНИКИ

42 ПРИЛОЖЕНИЕ. ЛИВНЕВЫЕ СИСТЕМЫ ВОДООТВЕДЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Приоритетность развития коммунальной инфраструктуры обозначена на уровне руководства страны. Так, выступая на Петербургском международном экономическом форуме, президент России Владимир Путин предложил запустить комплексную программу модернизации ЖКХ, синхронизировав ее с другими планами инфраструктурного развития и капитального ремонта жилого фонда. Основная задача – кардинально изменить ситуацию, последовательно снижать долю устаревших сетей.

По озвученным оценкам главы государства, для модернизации и реконструкции коммунальных сетей требуется около **4,5** трлн руб. При этом возможности региональных и местных бюджетов сильно ограничены, что вынуждает более активно использовать механизмы государственно-частного партнерства, привлекая бизнес к модернизации и строительству таких объектов.

С целью информирования участников рынка о текущем состоянии и перспективах реализации ГЧП-проектов в коммунальной сфере, Национальный Центр ГЧП подготовил исследование, в котором приводятся:

- текущие и долгосрочные тенденции рынка;
- типовые механизмы подготовки, запуска и реализации проектов;
- основные, доступные участникам проектов инструменты льготного финансирования и иные меры государственной поддержки;
- ключевые правовые проблемы и нововведения сферы, их экспертная оценка;
- краткий обзор развития отрасли ливневых систем водоотведения.

На коммунальный сектор приходится около **80%** ГЧП-проектов, реализуемых в России. Общий объем инвестиций в эти проекты составляет почти **680** млрд руб., из которых более **620** млрд руб. – это частные средства. Большая часть проектов реализуется в отраслях теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, на отрасли газоснабжения и электроснабжения приходится лишь около 5%. Объемы инвестиций в отрасли теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения отличаются незначительно.

Сейчас рынок коммунальных ГЧП-проектов сталкивается с рядом трудностей, связанных не только с санкционными рисками, удорожанием стройматериалов и необходимостью замены импортного оборудования, но и с несовершенством регулирования.

Так, большая часть правовых ограничений развития сферы связана с пробелами в Законе о концессионных соглашениях, мероприятиями по утверждению и реализации инвестиционной программы. Среди **основных проблем** можно выделить:

- **Низкие входные барьеры** для участников рынка, включая отсутствие законодательных критериев отбора потенциальных концессионеров.
- Практика заключения концессионных соглашений с **унитарными предприятиями** и **бюджетными учреждениями** в качестве концессионера.

- Отсутствие в составе инвестиционных программ мероприятий, напрямую не **связанных со строительством и модернизацией** объектов коммунального хозяйства (например, закупки транспорта и серверного оборудования, что не позволяет учитывать их в рамках ДПР).
- Невозможность утвердить **инвестиционную программу** при отсутствии мероприятий в **отраслевых схемах**, а также при строительстве **новых объектов**.
- Низкое качество технического обследования, проводимого публичной стороной, и отсутствие возмещения затрат концессионера на **техническое обследование** при подаче ЧКИ.

Сейчас идет работа над решением многих из представленных проблем. С начала **2022** года в силу вступили восемь федеральных законов и постановлений Правительства РФ, направленных на поддержку рынка в условиях **санкционного давления**. Кроме того, с **1 января 2022** года вступили в силу поправки в Закон о концессионных соглашениях, устанавливающие механизм расчета инвестиционных обязательств концессионера при трансформации договоров ранее заключенных договоров аренды в концессионные соглашения.

Несмотря на указанные сдерживающие факторы, ожидается, что к **2024** году может быть запущено около **130** ГЧП-проектов в сфере ЖКХ, общие инвестиции в которые составят порядка **230** млрд руб. При условии реализации различных мер господдержки сферы можно говорить о запуске более **210** проектов и привлечении около **380** млрд руб. инвестиций¹.

Уже сейчас государство активно стимулирует ГЧП в коммунальной сфере. Механизмы ГЧП учтены в рамках **5** основных инструментов финансовой поддержки на общую сумму более **1,4** трлн руб., включая:

- субсидии Фонда ЖКХ;
- займы Фонда ЖКХ из средств ФНБ;
- коробочные решения ряда банков для кредитования концессионных соглашений в сфере ЖКХ;
- инфраструктурные облигации с поручительством ДОМ.РФ;
- инфраструктурные бюджетные кредиты субъектам РФ.

При этом опрошенные в ходе исследования эксперты, представляющие интересы частных инвесторов, банков, институтов развития и консалтинговых компаний, обозначили не столько финансовые, сколько регуляторные меры поддержки. Так, сегодня особенно востребованными мерами являются **мораторий на штрафы за невыполнение сроков ввода объектов в эксплуатацию** и нарушение иных договорных условий, а также возможность изменять соглашения о реализации проектов **без согласований с антимонопольным органом**.

¹ Расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных платформы «Росинфра» и открытых источников.

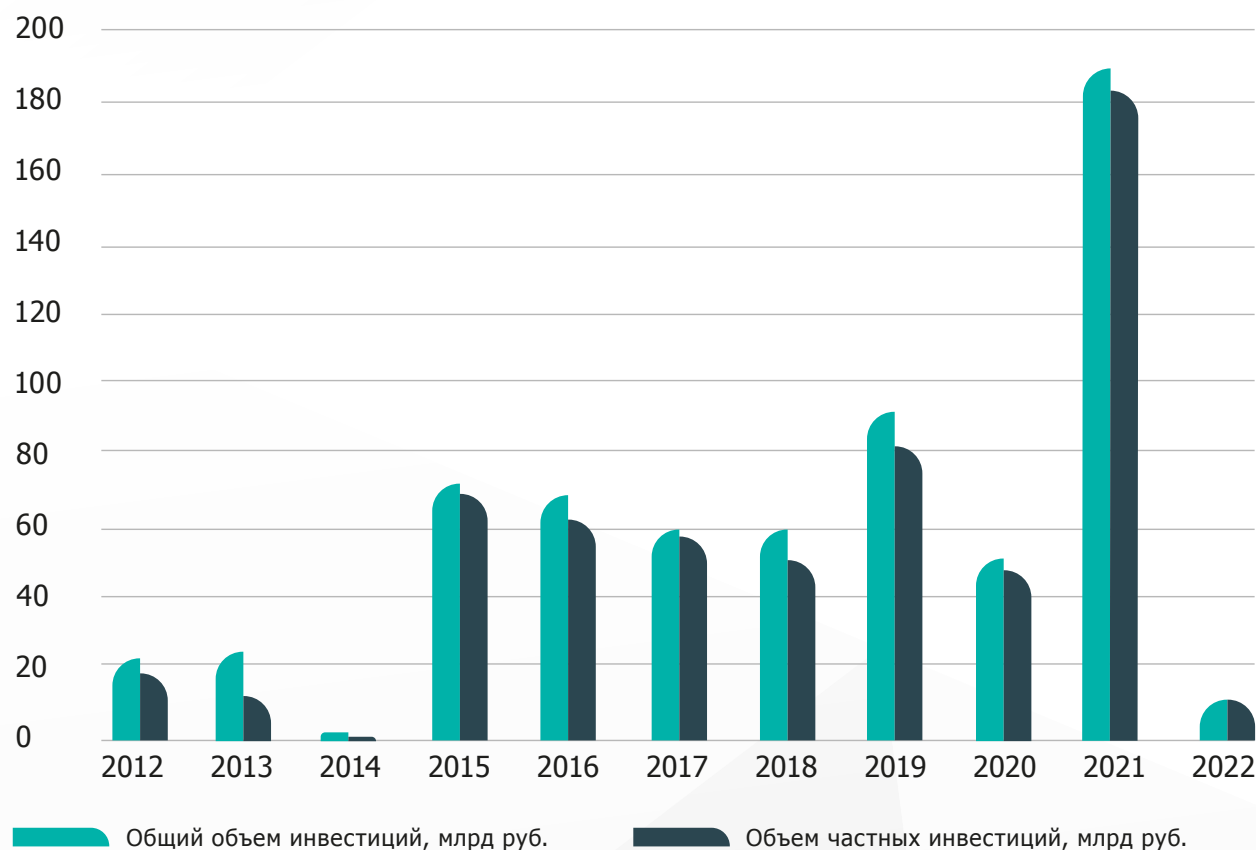
Рынок ГЧП в сфере коммунальной инфраструктуры

Абсолютное большинство ГЧП-проектов в России реализуется в сфере жилищно-коммунального хозяйства (**78,5%** или **2386** из **3038** проектов). По объему привлекаемых инвестиций коммунальная сфера также одна из самых крупных – **677,2** млрд руб. (включая **622,8** млрд руб. частных) из **3,68** трлн руб. общего объема всего рынка ГЧП-проектов. Средний срок реализации проекта составляет **12,5** лет.

Активный рост инвестиций в ГЧП-проекты, реализуемые в сфере ЖКХ, начался с **2015** года, когда ежегодные вложения частных инвесторов стали превышать **50** млрд руб.

Максимальный объем инвестиций был зафиксирован в **2021** году и составил **192,9** млрд руб. За первое полугодие **2022** года общий объем инвестиций в коммунальную инфраструктуру – **11,8** млрд руб., что на **73,7%** ниже, чем за аналогичный период **2021** года (**44,8** млрд руб.).

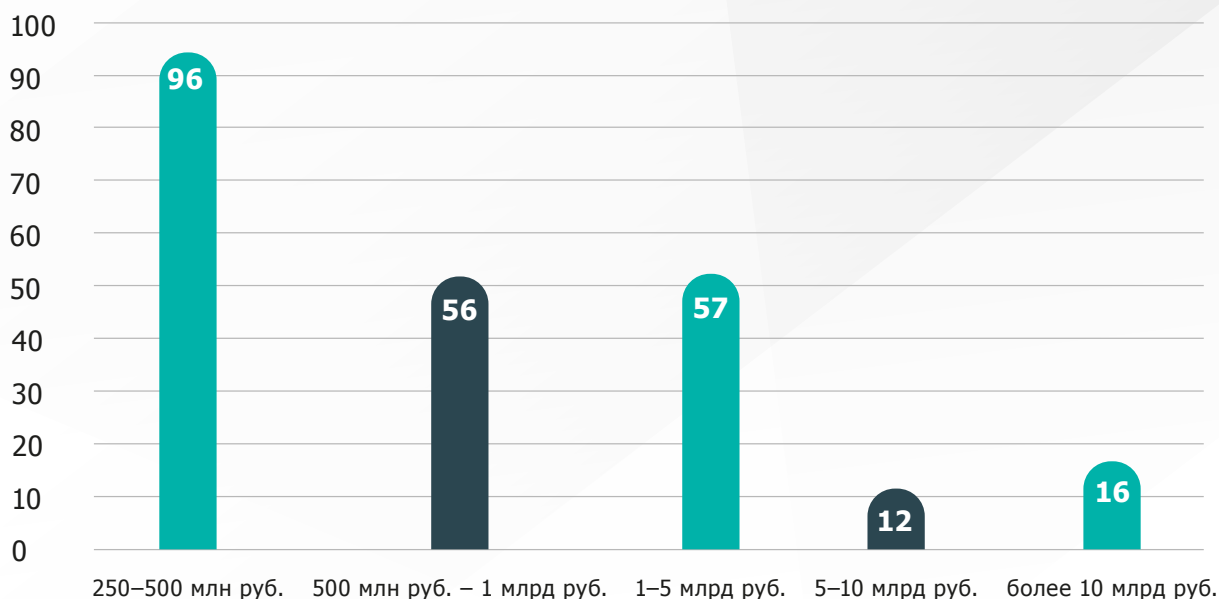
Инвестиции в ГЧП-проекты, реализуемые в сфере ЖКХ, в соответствующем году



Источник: расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных платформы «Росинфра»

ГЧП-проекты в сфере ЖКХ, как правило, характеризуются средней капиталоемкостью: более чем в **85% проектов** объем инвестиций **не превышает 250 млн руб.** Тем не менее существует 16 проектов, в реализацию каждого из которых вложено более 10 млрд руб.

Распределение крупных проектов по капиталоемкости



Источник: расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных платформы «Росинфра»

Одним из крупнейших проектов, прошедших коммерческое закрытие в 2021 году, является концессионное соглашение в отношении Люберецких и Курьяновских очистных сооружений в Москве.

Очистные сооружения в Москве

Концессионное соглашение в отношении финансирования, проектирования, строительства, содержания и эксплуатации объектов водоотведения, предназначенных для осуществления деятельности по обращению с осадком сточных вод Люберецких и Курьяновских очистных сооружений

Публичная сторона



Город Москва

Частная сторона

ООО «Гринтех»

Форма реализации: концессионное соглашение (115-ФЗ)

Дата подписания: 24.02.2021

Срок соглашения: 20,5 лет

Финансовые гарантии концедента:

- гарантия загрузки иловым осадком массой не менее 900 тыс. тонн в год
- гарантия ДПР и компенсация расходов при несоответствии фактического тарифа параметрам соглашения

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА



ЭФФЕКТЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

1 МЛН ТОНН

совокупная мощность по осадку в год

- утилизация осадка сточных вод эффективным и экологичным способом
- получение биотоплива в результате сушки осадка
- создание заводов, отвечающих мировым стандартам

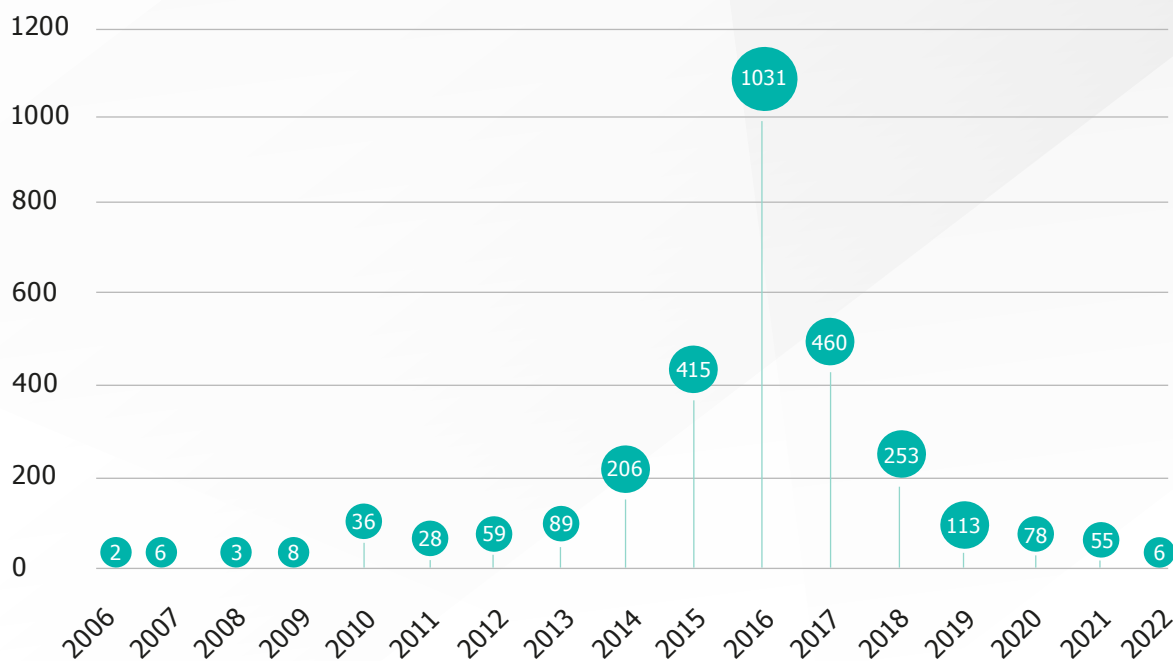
Подробная информация о проекте доступна в базе проектов платформы «Росинфра»

С 2006 года коммерческое закрытие прошли 2848 ГЧП-проектов^I с общим объемом инвестиций 679,7 млрд руб. Рост числа новых проектов в 2015-2017 годах был отчасти вызван изменениями федерального законодательства, обязывающими публичных партнеров заключать концессионные соглашения вместо договоров аренды в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, если объект эксплуатируется более 5 лет^{II}.

^I В том числе проекты, завершённые по окончании срока действия соглашения.

^{II} Федеральный закон от 07.05.2013 № 103-ФЗ

Проекты, прошедшие коммерческое закрытие в соответствующем году



Источник: расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных платформы «Росинфра»

Более половины (**54,5%**) всех проектов реализуется в отрасли **теплоснабжения**. На **водоснабжение** и **водоотведение** приходится около **40%** соглашений. В отраслях **газоснабжения** и **электроснабжения** в совокупности реализуется чуть более **2%** проектов. Около **3%** проектов являются **комплексными**.

Среди проектов в отрасли теплоснабжения, заключенных в **2021** году, одним из самых капиталоемких является концессионное соглашение в отношении объектов Сергиево-Посадского городского округа Московской области.

Объекты теплоснабжения в Сергиевом Посаде

Концессионное соглашение в отношении объектов теплоснабжения, расположенных в границах муниципального образования «Сергиево-Посадский городской округ Московской области»

Публичная сторона



Сергиево-Посадский городской округ



Московская область

Частная сторона



ООО «Газпром теплоэнерго МО»

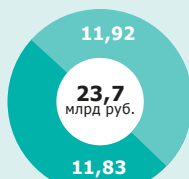
Форма реализации: концессионное соглашение (115-ФЗ)

Дата подписания: 22.10.2021

Срок соглашения: 25 лет

Плата концедента не предусмотрена

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА



■ Собственные средства ■ Заемные средства

ЭФФЕКТЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

36

котельных построено

27

котельных реконструировано

16,2 КМ

теплотрасс реконструировано

- снижение теплопотерь при транспортировке
- повышение качества коммунальных услуг
- сокращение количества аварий

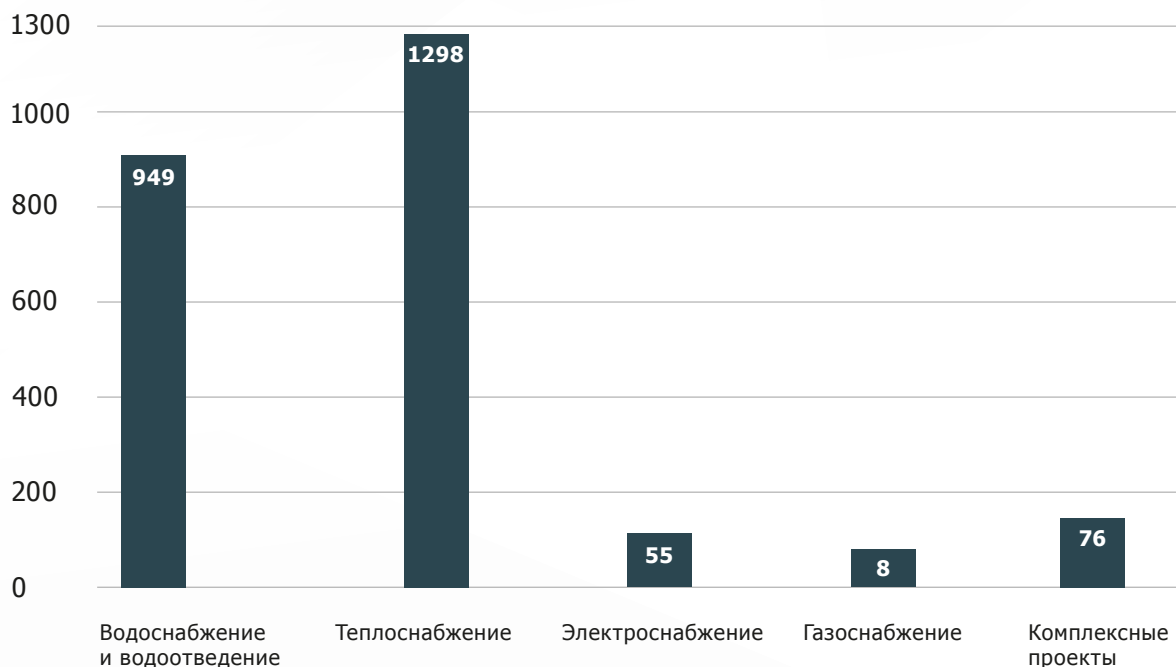
Подробная информация о проекте доступна в базе проектов платформы «Росинфра»

Почти половина законтрактованных инвестиций (**333,3** млрд руб. или **49,6%**) приходится на отрасль **водоснабжения и водоотведения**. Несколько меньше средств (**306,2** млрд руб. или **45,5%**) вкладывается в объекты **теплоснабжения**, в то время как совокупный объем вложений в объекты **электро- и газоснабжения** едва превышает **3%** от всех инвестиций в проекты ЖКХ.

Объем инвестиций в реализуемые проекты по отраслям



Количество реализуемых проектов по отраслям



Примечание: под комплексными подразумеваются проекты, включающие осуществление работ в отношении объектов водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения

Источник: расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных платформы «Росинфра»

В географическом разрезе лидером по числу реализуемых ГЧП-проектов в сфере ЖКХ является **Приволжский** федеральный округ, на который приходится **616** заключенных соглашений – около четверти от общего числа. Также выделяются **Центральный** и **Сибирский** федеральные округа, где реализуется **425** и **426** проектов соответственно. В меньшей степени механизмы ГЧП применяются для реализации проектов в сфере ЖКХ в **Северо-Кавказском** федеральном округе, где заключено **10** соглашений.

Кроме того, стоит отметить рост числа коммунальных ГЧП-проектов на **Дальнем Востоке**, где уже заключено **387** проектов. Некоторые из этих проектов входят в число крупнейших в России – например, к таким относится создание и реконструкция систем водоснабжения и водоотведения в Южно-Сахалинске.

Системы водоснабжения и водоотведения в Южно-Сахалинске

Концессионное соглашение в отношении создания, реконструкции и последующей эксплуатации отдельных объектов централизованной системы водоснабжения и водоотведения города Южно-Сахалинска

Публичная сторона



Городской округ
«Город Южно-Сахалинск»



Сахалинская
область

Частная сторона

ООО «Первая водная
концессионная компания»

Форма реализации: концессионное соглашение (115-ФЗ)

Дата подписания: 01.12.2021

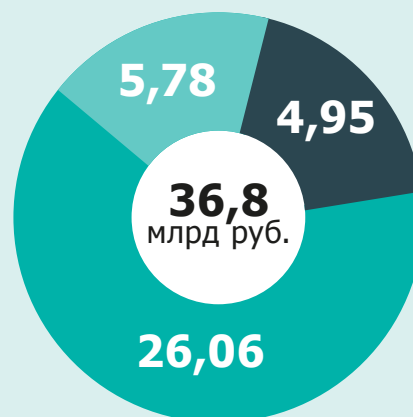
Срок соглашения: 49 лет

Финансовые обязательства концедента:

- **Плата концедента** на создание и реконструкцию объекта соглашения: **3,56** млрд руб. (2022 – 2028 гг.)
- **Возмещение затрат**, не обеспеченных доходами от тарифной деятельности: **39,6** млрд руб. (2022 – 2070 гг.)

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

- Собственные средства
- Заемные средства
- Бюджетное софинансирование



ЭФФЕКТЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

7 км

сетей водоснабжения
и водоотведения

6

канализационно-
насосных станций

70%

снижение количества
аварий

360

сооружений
реконструировано

80%

снижение потерь
питьевой воды

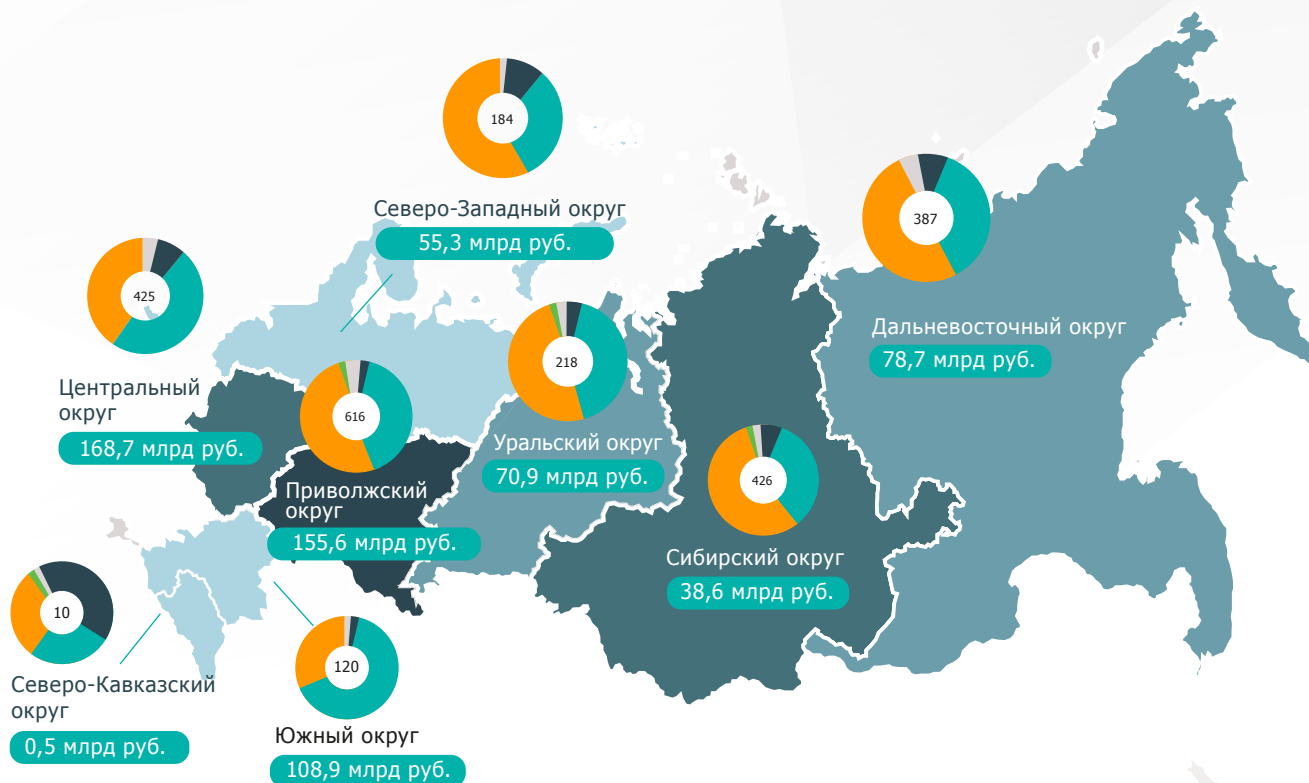
45%

снижение времени
устранения аварий

Подробная информация о проекте доступна в базе проектов платформы «Росинфра»

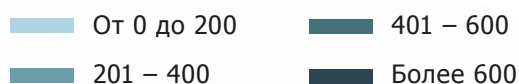
Больше всего инвестиций приходится на регионы **Центрального (168,7 млрд руб.)**, **Приволжского (155,6 млрд руб.)** и **Южного (108,9 млрд руб.)** федеральных округов. В проекты, реализуемые в субъектах **Северо-Кавказского** федерального округа, вложено **513 млн руб.**

Количество реализуемых проектов и объем инвестиций по федеральным округам

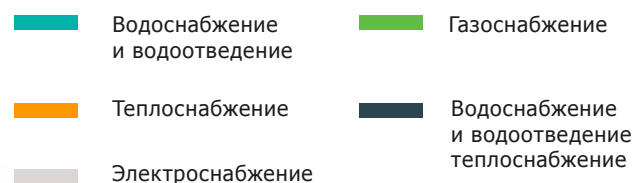


Источник: расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных платформы «Росинфра»

Количество реализуемых проектов



Отрасли



Рынок ГЧП-проектов в сфере ЖКХ подвержен целому ряду рисков, включая рост цен на стройматериалы, удорожание долгового финансирования и снижение платежной дисциплины конечных пользователей. Введение новых санкций вынудило инвесторов искать альтернативу импортному оборудованию. Несмотря на данные проблемы, в ближайшие годы ожидается запуск более сотни новых проектов. Это подтверждается результатами торгов: с января по май **2022** года было опубликовано **257** коммунальных ГЧП-инициатив, включая **91** частную концессионную инициативу. Средний срок реализации проектов составит **11,6 лет**, а предполагаемый общий объем инвестиций превышает **21,1 млрд руб.**

Положительное воздействие на рынок окажут и меры государственной поддержки – в частности, программа финансирования модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, на реализацию которой планируется выделить **150 млрд руб.** Так, если без господдержки с **2022** по **2024** годы может быть реализовано около **130** проектов, общие инвестиции в которые составят порядка **230 млрд руб.**, то реализация программы позволит запустить более **210** проектов и привлечь инвестиции в объеме около **380 млрд руб.** В среднем ежегодно контрактуются порядка **40** проектных инициатив с объемом инвестиций более **100 млн руб.**, общие инвестиции в которые достигают **60 млрд руб.** Реализация указанных мер поддержки позволит выйти на уровень запуска не менее **70** крупных проектов в год со средним объемом капитальных затрат в **130 млрд руб.**

Типовые модели управления ГЧП-проектами в коммунальной сфере и их правового структурирования

Одна из ключевых проблем, с которой сталкиваются участники проекта, – выбор оптимальной правовой структуры и эффективная организация управления проектом. Далее представлены рекомендуемая типовая модель проектного управления¹, а также возможная правовая структура проектов в сфере ЖКХ, основанные на лучших практиках рынка. Данный подход успешно апробируется в рамках платформы «Росинфра» путем создания полноценной комплексной системы навигации для подготовки и управления проектами – трекара.

Типовая модель проектного управления

Жизненный цикл любого ГЧП-проекта, как правило, включает три ключевых этапа:

Подготовка – инициирование и структурирование.

Запуск – организация и проведение конкурса, прохождение коммерческого и финансового закрытий.

Реализация – предынвестиционные и инвестиционные мероприятия, эксплуатация.

Эти три этапа ГЧП-проектов в коммунальной сфере имеют ряд особенностей, которые представлены далее.

Этап подготовки

При **инициировании** и **структурировании** проекта необходимо:

1 Определить **цели** и обосновать **актуальность** реализации.



Актуальность проекта оценивается на основе данных об износе коммунальных сетей и обеспеченности населения качественными услугами. Также определяется, какие земельные участки находятся под площадными объектами и под сетями. Эта информация обычно содержится в отраслевых схемах муниципальных образований (в меньшей степени это касается электросетей).

2 Определить **уровень реализации**, способ инициирования и орган, выступающий от лица концедента.

3 Проанализировать **нормативную правовую базу** потенциального концедента на предмет наличия полномочий по рассмотрению и заключению концессионных соглашений, при необходимости – утвердить и скорректировать отдельные НПА.

4 При наличии **потенциального концессионера** подключить его представителей к проверке соответствия проекта документам стратегического планирования и отраслевым схемам, сбору иной информации, которая понадобится в дальнейшем при согласовании условий проекта.

5 Разработать **концепцию проекта**, включающую описание его целей, информацию об используемых земельных участках, передаваемом и создаваемом имуществе, объеме и структуре финансирования.

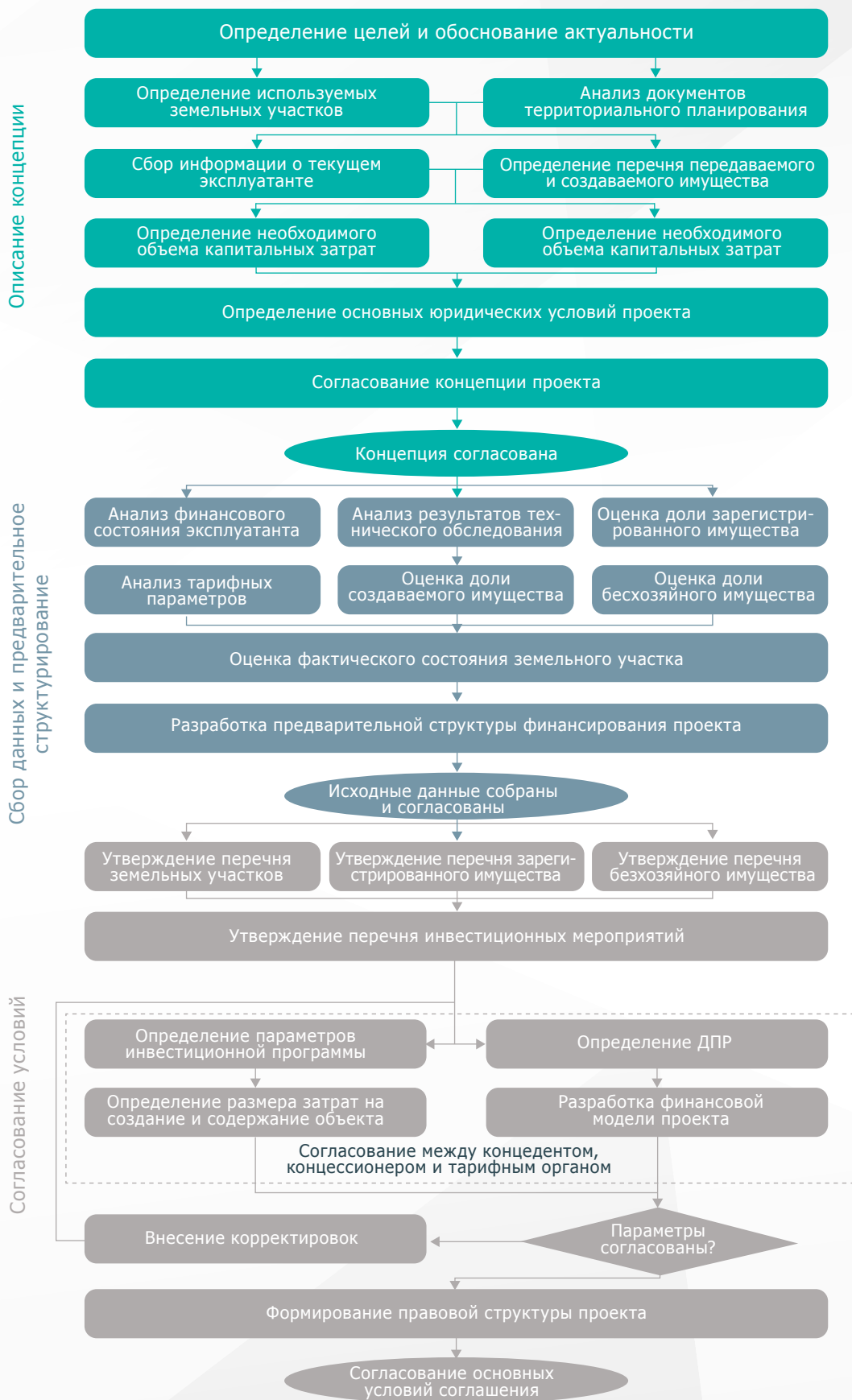
6 Закрепить концепцию проекта актом либо резолюцией руководителя региона или муниципального образования, а также актом об утверждении рабочей группы.

7 Принять решение о статусе эксплуатирующей организации после заключения соглашения и передачи имущества концессионеру.

8 Принять или скорректировать отраслевую схему, если она не предусматривает объект соглашения.

¹ На примере проекта в форме концессионного соглашения.

Типовая схема подготовки ГЧП-проекта



Условные обозначения



Действие



Условие



Результат

После согласования концепции в рамках структурирования проекта рекомендуется:

- Проанализировать **финансовое состояние** текущей эксплуатирующей организации согласно подходам к анализу, предлагаемым потенциальным концессионером^I (при его наличии).
- Своевременно **оценить расходы** на регистрацию и эксплуатацию незарегистрированного и бесхозного имущества, затрагиваемого реализацией проекта.
- При наличии потенциального концессионера – привлечь его для оценки фактического состояния **земельных участков** и ознакомить с отраслевой схемой.

По итогам предварительного структурирования проводится **согласование условий соглашения**, включая параметры инвестиционной программы, ДПР.

Для этого необходимо:

- Организовать оперативную коммуникацию сторон.
- Определить конкретные сроки проведения инвестиционных мероприятий.
- Предварительно согласовать условия соглашения с заинтересованными ведомствами и органами власти.

Финансовая модель проекта должна содержать данные о размере, источниках, сроках финансирования, операционных расходах и доходах концессионера. Поскольку окупаемость проекта обычно складывается из тарифной выручки и платы концедента (если предусмотрена), выбор оптимальной договорной формы может занимать длительное время. Количество итераций согласования зависит от готовности концедента финансировать проект и изменять тарифы для населения.

Далее проводится правовое структурирование проекта концессионного соглашения и прямого соглашения (в случае привлечения долгового финансирования), а также подготовка конкурсной документации или пакета частной концессионной инициативы.

Этап запуска

Данный этап включает:

- рассмотрение инициативы^{II};
- принятие решения уполномоченного органа о возможности заключения соглашения на предложенных или иных условиях либо об отказе в заключении соглашения;
- публикацию инициативы;
- проведение конкурса при поступлении заявок от иных лиц;
- заключение концессионного соглашения^{III}.

Перед подписанием соглашения о реализации проекта необходимо:

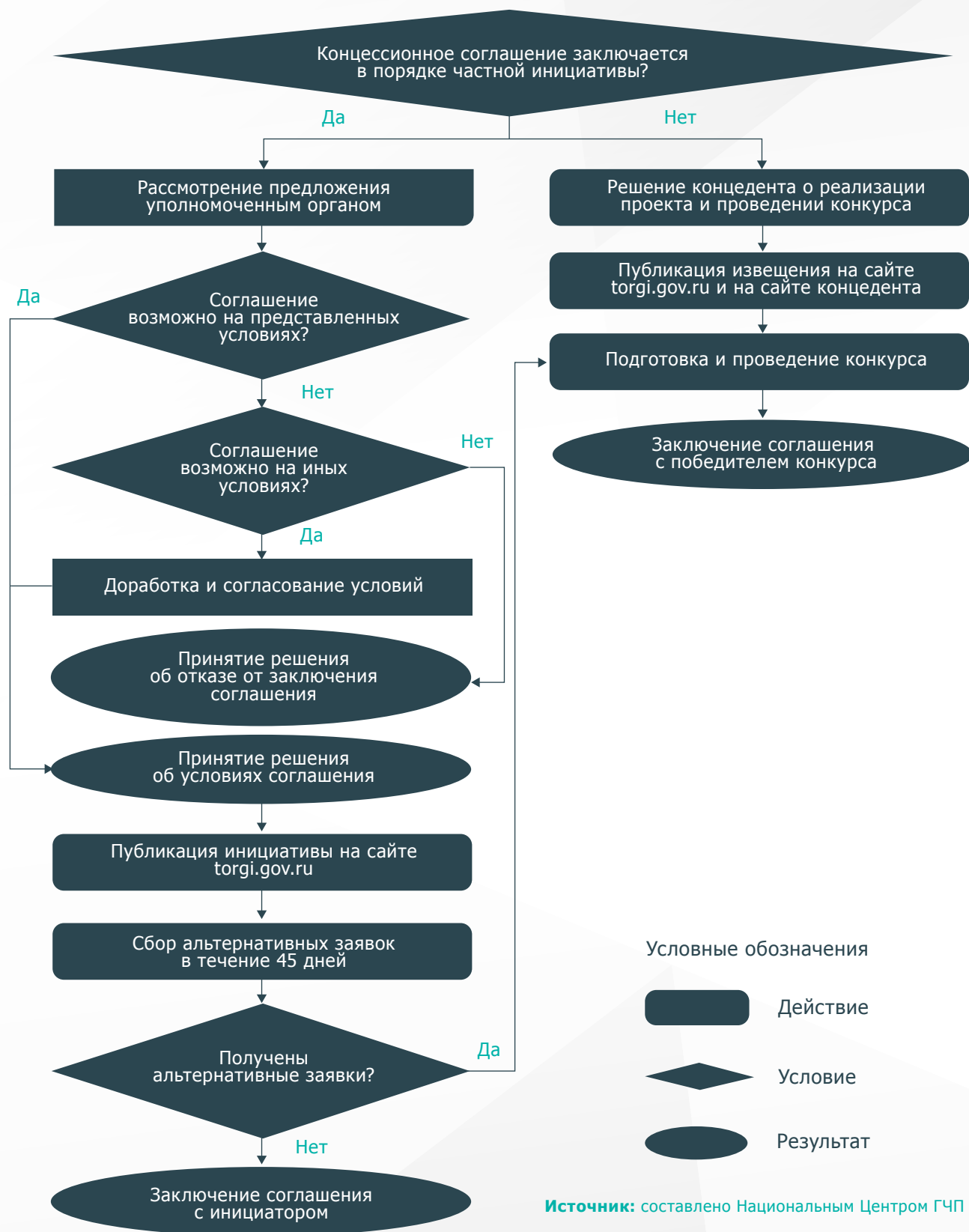
- 1 Принять или скорректировать документы стратегического и территориального планирования. Инициировать процесс изменения рекомендуется на этапе принятия решения о реализации проекта.
- 2 Принять решение о заключении концессионного соглашения на срок свыше действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Это позволит корректно доводить бюджетные средства до концессионера, а концеденту – исполнять свои финансовые обязательства.

^I Целесообразность проведения такого анализа после согласования концепции проекта обусловлена тем, что он, как правило, является трудозатратным и требует наличия профильных компетенций. Применение аналитических подходов потенциального концессионера позволит обеспечить объективность оценки.

^{II} Здесь и далее преимущественно рассмотрен сценарий подготовки и реализации проекта через ЧКИ, как наиболее распространенный.

^{III} Согласно ч. 4.4 ст. 37 Закона о концессионных соглашениях.

Типовая схема подготовки ГЧП-проекта



Этап реализации

В реализации ГЧП-проекта в коммунальной сфере принимают участие все стороны, связанные финансовыми и правовыми отношениями. Реализация проекта включает три основных подэтапа:

- **предынвестиционный** – подготовка земельного участка и иные подготовительные мероприятия;
- **инвестиционный** – мероприятия по строительству или реконструкции объекта;
- **эксплуатацию**, в том числе мероприятия по техническому обслуживанию объекта.

В общем виде данные отношения представлены на схеме ниже.

Типовая схема реализации ГЧП-проекта



Условные обозначения

- > мероприятия в рамках строительства или реконструкции объекта
- > мероприятия в рамках эксплуатации и технического обслуживания объекта

Источник: составлено Национальным Центром ГЧП

Основанные на лучших практиках подходы к реализации проектов коммунальной инфраструктуры совместно продвигают крупнейшие участники рынка. Один из примеров такого сотрудничества – совместное предприятие ВЭБ.РФ и ГК «Росводоканал».

Совместные проекты ВЭБ.РФ и ГК «Росводоканал»

В декабре **2020** года государственная корпорация развития ВЭБ.РФ и группа компаний «Росводоканал» создали совместное предприятие. Целью партнерства является создание крупнейшего в России частного оператора инфраструктуры водоснабжения и водоотведения: «Росводоканал» занимает **26%** рынка частных водоканалов.

В декабре **2021** года совместное предприятие в лице ООО «Первая водная концессионная компания» выступило концессионером в проекте создания, реконструкции и эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения в Южно-Сахалинске. В рамках соглашения ВЭБ.РФ предоставил **15-летний** кредит на инвестиционную программу в размере **6,7** млрд руб., а общие инвестиции в проект превысят **36** млрд руб. Важной частью проекта станет внедрение цифровых технологий по управлению производственной деятельностью и создание удобных современных сервисов для потребителей.

Кроме того, при участии партнерства планируется реализовать проекты модернизации систем водоснабжения и водоотведения в Таганроге, Азове и Липецке. Общий объем инвестиций в указанные проекты превысит **56** млрд руб.

Источники: rosvodokanal.ru, rosinfra.ru

Чтобы сократить сроки запуска проекта и повысить качество структурирования, предлагается использовать возможности цифрового проектного офиса платформы «Росинфра». Его функционал позволяет организовать эффективное взаимодействие между участниками проекта, привлечь необходимые компетенции в условиях ограниченности ресурсов, хранить актуальные версии документов и контролировать сроки исполнения мероприятий на всех этапах жизненного цикла проекта.

Типовая правовая структура

Основными компонентами правовой структуры ГЧП-проекта в коммунальной сфере являются матрица рисков, ключевые обязательства сторон и перечень особых обстоятельств. Основные риски на этапе предпроектной подготовки и проектирования несет публичная сторона, в то время как частная сторона берет на себя большинство рисков, связанных со строительством и эксплуатацией объекта соглашения. Макроэкономическим рискам изменения спроса, инфляции, валютного курса, а также форс-мажорным обстоятельствам в одинаковой мере подвержены обе стороны соглашения.

Распределение основных рисков при подготовке и реализации ГЧП-проекта

	Концедент	Концессионер	
Предоставление земли Проектирование	■		Предпроектная стадия и проектирование
Бюджетное финансирование Привлечение частных инвестиций	■	■	Коммерческое и финансовое закрытие
Изменение сроков строительства Изменение стоимости строительства		■	Строительство
Эксплуатационные риски Риск спроса		■	Эксплуатация
Изменение валютного курса и инфляция Изменение ставки займа Изменение законодательства Форс-мажор	■	■	Весь жизненный цикл проекта

Источник: составлено Национальным Центром ГЧП

Распределение обязательств между сторонами соглашения о реализации проекта обычно соответствует распределению основных рисков. Все ключевые обязательства можно разделить на пять следующих групп:

- земельные участки;
- инвестиционная программа;
- объект соглашения;
- подготовка и пересмотр соглашения;
- иные финансовые обязательства.

Ключевые обязательства сторон

	Концессионер	Концедент	Субъект РФ (третья сторона)
Земельные участки			
Предоставление	○	●	
Подготовка	●		

	Концессионер	Концедент	Субъект РФ (третья сторона)
Инвестиционная программа			
Утверждение задания и основных мероприятий		●	
Разработка и представление	●		
Утверждение			●
Рассмотрение заявлений о внесении изменений и иное содействие концессионеру		●	●
Объект соглашения			
Предоставление		●	
Проектирование	●	○	
Создание, реконструкция в соответствии со сроками, установленными соглашением	●		
Финансирование создания, реконструкции	●	●	
Ввод в эксплуатацию	●	○	
Регистрация прав собственности, владения и пользования	●		
Эксплуатация	●		
Страхование	●		
Прием после окончания срока соглашения		●	○
Подготовка и пересмотр соглашения			
Заключение соглашения*		●	●
Внесение изменений по требованию концессионера		●	
Внесение изменений в соответствии с соглашением и законодательством		●	●
Замена концессионера			●

Подготовка и пересмотр соглашения			
Обеспечение возможности контроля	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Предоставление обеспечения исполнения обязательств по соглашению	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рассмотрение запросов концессионера	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Установление тарифов в соответствии с ДПР и экономически обоснованными расходами	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Финансовые обязательства			
Выплата компенсации при досрочном расторжении	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Выплата компенсации при прекращении в соответствии с соглашением	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Выплата капитального гранта, платы концедента	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Выплата субсидии на возмещение затрат по оплате услуг информационных систем ЖКХ	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Обеспечение источников финансирования обязательств в бюджете**	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Выплата концессионеру и концеденту субсидии для компенсации льготных тарифов	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Возмещение расходов концессионера, не возмещенных к истечению срока соглашения	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Исполнение обязательств в полном объеме Ограниченное исполнение обязательств

* Субъект РФ может выступать третьей стороной соглашения, если за ним закреплены полномочия в сфере тарифного регулирования, а на стороне концедента выступает муниципальное образование

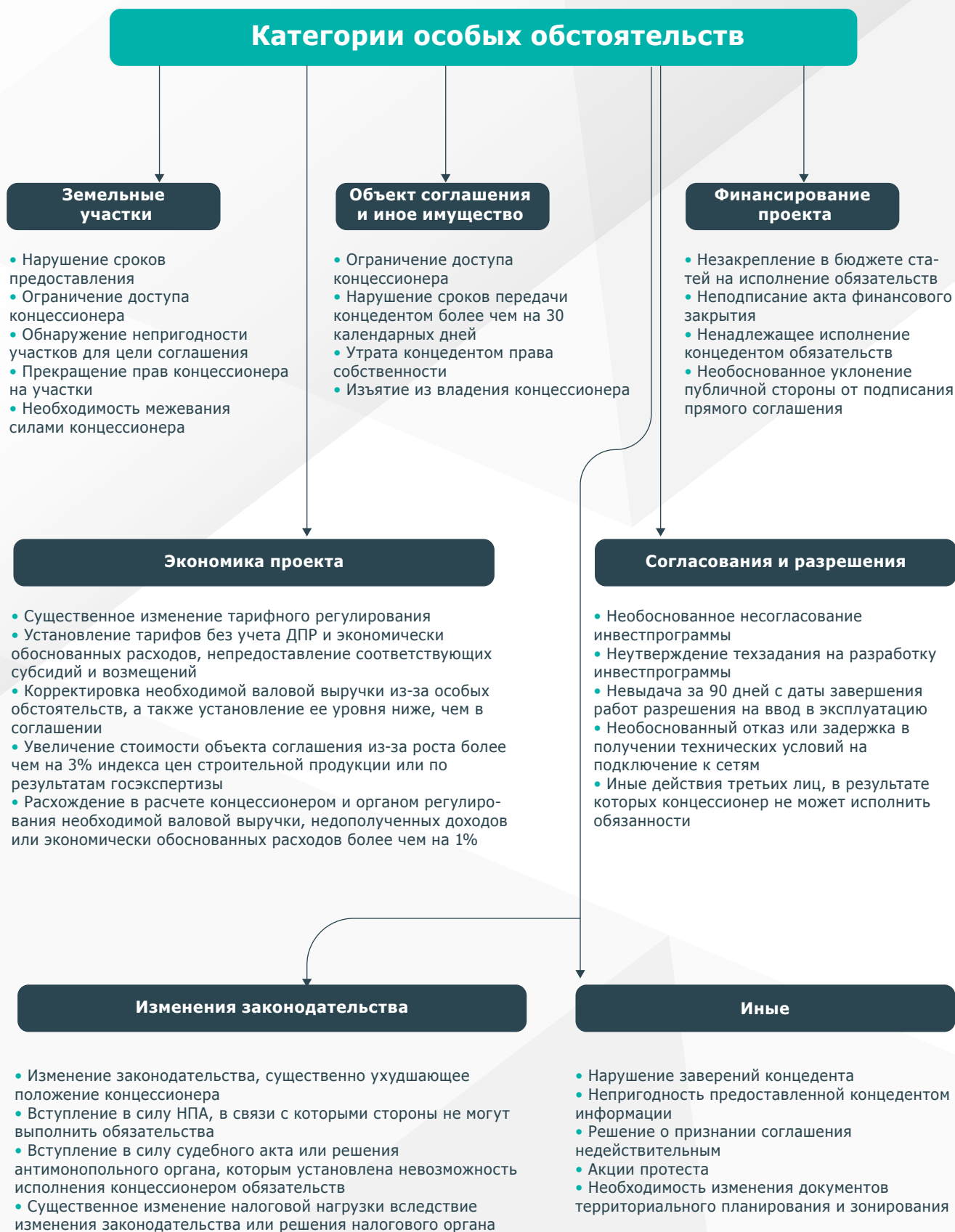
** Субъект РФ выплачивает концеденту субсидию, если установленные органом регулирования тарифы не соответствуют значениям ДПР, установленных в соглашении

Важное место в структурировании концессионного соглашения занимает учет особых обстоятельств – событий, существенно снижающих возможность сторон исполнять свои обязательства. Особые обстоятельства в рамках концессионных соглашений отличаются тем, что они:

- происходят не по вине сторон проекта;
- препятствуют надлежащему исполнению сторонами условий соглашения;
- влекут дополнительные расходы или сокращение доходов.

Наступление особых обстоятельств может повлечь как дополнительные финансовые расходы стороны сторон, так и изменение или прекращение соглашения.

Ключевые виды особых обстоятельств



Инструменты финансовой поддержки проектов

Институты развития и крупнейшие банки оказывают поддержку проектам в сфере коммунальной инфраструктуры, в том числе реализуемым на принципах ГЧП. В этом разделе представлена основная информация о ключевых инструментах и мерах поддержки ГЧП-инициатив в сфере ЖКХ, к которым относятся:

- субсидии Фонда ЖКХ;
- займы Фонда ЖКХ из средств ФНБ;
- коробочные решения банков для кредитования концессионных соглашений в сфере ЖКХ;
- инфраструктурные облигации ДОМ.РФ;
- инфраструктурные бюджетные кредиты субъектам РФ.

	Субсидии Фонда ЖКХ	Займы Фонда ЖКХ	Инфраструктурные облигации	Инфраструктурные бюджетные кредиты	Коробочные решения
Нормативно-правовое основание	Постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1451	Постановление Правительства РФ от 02.02.2022 № 87	Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459	Постановление Правительства РФ от 14.07.2021 № 1189	Неприменимо
Описание инструмента	Предоставление финансовой поддержки на модернизацию коммунальной инфраструктуры населенных пунктов с населением до 500 тыс. человек	Предоставление займов, в том числе облигационных, для реализации проектов по строительству, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры	Предоставление облигационных займов для проектирования, строительства и реконструкции объектов инфраструктуры на принципах ГЧП	Предоставление инфраструктурных бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов	Комплексные решения, содержащие стандартный набор документов, необходимых для заключения и исполнения концессионных соглашений в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения
Цель	Финансирование затрат на подготовку, реализацию, уплату процентов по кредитам и облигационным займам, связанных с проектами модернизации в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод	Финансирование затрат на подготовку, реализацию проектов по строительству, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения	Финансирование строительства социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в рамках жилищного строительства или общегородской инфраструктуры, включая инфраструктуру водоснабжения и водоотведения, газо-, тепло- и электроснабжения	Финансирование проектирования, строительства, реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения, газо-, тепло- и электроснабжения, обеспечивающих жилую недвижимость	Финансирование затрат концессионера на выполнение инвестиционной программы
Оператор инструмента	Фонд ЖКХ (из собственных средств)	Фонд ЖКХ (из средств ФНБ)	ООО «СОПФ» (100% дочернее общество АО «ДОМ.РФ»)	<ul style="list-style-type: none"> • Минфин России • Минстрой России • Минэкономразвития России 	ПАО «Сбербанк»



	Финансовая поддержка Фонда ЖКХ	Займы Фонда ЖКХ	Инфраструктурные облигации	Инфраструктурные бюджетные кредиты	Коробочные решения
Год принятия	2015	2022	2021	2021	2017 теплоснабжение 2018 водоснабжение водоотведение
Общий объем	Нераспределенный остаток на май 2022 года – 581 млн руб.	150 млрд руб.	300 млрд руб.	1 трлн руб.	Неприменимо
Получатели поддержки	<ul style="list-style-type: none"> Субъекты РФ Муниципальные образования 	Концессионеры	Концессионеры	Субъекты РФ	Концессионеры
Условия	Финансирование до 60% стоимости проекта, но не более 300 млн руб.	<ul style="list-style-type: none"> Финансирование до 80% стоимости проекта Срок кредита не более 25 лет Ставка кредита 3% годовых 	<ul style="list-style-type: none"> Ставка кредита согласовывается отдельно Сумма займа не менее 300 млн руб. Срок займа не более 30 лет 	<ul style="list-style-type: none"> Срок кредита не более 15 лет Ставка кредита не более 3% годовых 	<ul style="list-style-type: none"> Форма соглашения разрабатывается банком Финансирование до 70% стоимости проекта Срок кредита не более 15 лет Ставка кредита согласовывается отдельно
Требования к проекту	<ul style="list-style-type: none"> Срок соглашения не менее 5 лет Срок создания, реконструкции или модернизации объекта не более 3 лет Стоимость проекта не превышает объем нераспределенного остатка средств Фонда ЖКХ Доля внебюджетного финансирования не менее 20% стоимости проекта 	<ul style="list-style-type: none"> Срок создания объекта не более 3 лет Стоимость проекта не менее 100 млн руб. Стоимость проекта капитального ремонта линейных объектов не менее 50 млн руб. Стоимость проекта в субъектах РФ с общим лимитом финансирования менее 100 млн руб. – не менее 10 млн руб. 	<ul style="list-style-type: none"> Срок соглашения от 3 до 49 лет Собственные средства концессионера составляют не менее 20% полной стоимости проекта, за исключением капитального гранта (для проектов на Дальнем Востоке и в Арктике – не менее 10%) 	<p>Отбор проектов по критериям:</p> <ul style="list-style-type: none"> соотношение бюджетных и внебюджетных инвестиций количество создаваемых рабочих мест объем поступлений налоговых и неналоговых доходов 	<ul style="list-style-type: none"> ДПР утверждены на срок действия кредитного договора Наличие обеспечения в виде долей СПК, прав требования по концессионному соглашению и договорам по проекту (для проектов водоснабжения, если применимо)

Тренды регулирования ГЧП-проектов в коммунальной инфраструктуре

В данном разделе рассмотрены основные ограничения регулирования, с которыми связаны наиболее острые проблемы реализации ГЧП-проектов в сфере ЖКХ. Также здесь приведены важнейшие нововведения законодательства, касающиеся коммунальной инфраструктуры.

Обзор ключевых ограничений регулирования

Проблемы регулирования ГЧП-проектов в коммунальной инфраструктуре можно разделить на 3 основных группы:

- вопросы, требующие изменения Закона о концессионных соглашениях;
- вопросы, связанные с утверждением и реализацией инвестиционной программы;
- иные вопросы регулирования.

Изменение Закона о концессионных соглашениях

Низкие входные барьеры для участников рынка



Отрасли теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения отличаются сложным государственным регулированием и комплексностью технологических процессов. Однако концессионные соглашения часто заключаются с **недостаточно квалифицированными** участниками, выходящими на рынок с низкими ценовыми предложениями и недостаточным опытом реализации проектов, вследствие чего возникает риск невыполнения таких соглашений.



Отсеять участников конкурса с недостаточной квалификацией позволят изменения в Закон о концессионных соглашениях, предлагаемые Минэкономразвития России. Среди предлагаемых критериев – **опыт** эксплуатации объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения с определенными стоимостными показателями выручки и размером инвестиционной программы.

Минимальные требования к квалификации участников конкурса

Население городов	От 100 до 500 тыс. человек	Более 500 тыс. человек
Ежегодная выручка	100 млн руб.	250 млн руб.
Объем инвестиций	100 млн руб.	250 млн руб.

Источник: составлено Национальным Центром ГЧП на основе законопроекта¹

Законопроект, разработанный Минстроем России, предполагает иные квалификационные требования². Так, потенциальный концессионер, планирующий участвовать в конкурсе на реализацию проекта в городе с населением от **100** до **500** тыс. человек, должен иметь не менее **2** лет опыта эксплуатации коммунальных систем, а если проект реализуется в городе с населением более **500** тыс. человек – не менее **3** лет. Кроме того, законопроект устанавливает фильтр по финансовой состоятельности, вводя обязательный размер задатка для участников конкурса в отношении объекта ЖКХ, составляющий до **5%** от размера расходов на создание или реконструкцию объекта, причем при отзыве заявки до объявления победителя или отказе победителя конкурса от подписания соглашения задаток остается у концедента.



Установление квалификационных требований снизит риск невыполнения концессионных соглашений за счет привлечения к реализации проектов наиболее опытных участников рынка.

Участие унитарных предприятий и бюджетных учреждений на стороне концессионера



Закон о концессионных соглашениях не устанавливает требования к организационно-правовой форме потенциальных концессионеров, кроме запрета на участие иностранных юридических лиц. Участие муниципального или государственного унитарного предприятия в качестве частной стороны нарушает **главный принцип ГЧП – привлечение частных инвестиций в инфраструктуру**.

Кроме того, в проектах теплоснабжения может возникнуть ситуация, когда проект инициируется в ценовой зоне теплоснабжения¹, и преимущественное право заключить концессионное соглашение появляется у единой теплоснабжающей организации³, которая может иметь форму унитарного предприятия или бюджетного учреждения.



Целесообразно **запретить** заключать концессионные соглашения с унитарными предприятиями и бюджетными учреждениями в качестве концессионера. Данная мера предложена в законопроектах Минэкономразвития России¹ и Минстроя России².



Принятие меры исключит реализацию концессионных соглашений, в которых обе стороны фактически являются публичными, а также будет способствовать притоку частных инвестиций в сферу ЖКХ.

Неучет существенного изменения обстоятельств в качестве основания для изменения концессионного соглашения



Согласно последним изменениям законодательства, у сторон концессионных соглашений, заключенных до 1 марта текущего года, появилась возможность изменять их существенные условия без согласования с антимонопольным органом в случае изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении соглашений⁴. Однако данное основание не распространяется на соглашения в коммунальной сфере.



Необходимо **распространить** на проекты, реализуемые в коммунальной сфере, возможность изменения условий концессионного соглашения в связи с изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении.



Принятие меры снизит негативное влияние санкций, роста цен и недоступности импортного оборудования на возможность реализации концессионных соглашений в сфере ЖКХ.

¹ Стоимость тепловой энергии для таких проектов устанавливается по методу альтернативной котельной с ограничением предельной цены

Низкое качество технического обследования, проводимого публичной стороной



При сборе данных потенциальные концессионеры сталкиваются с недостатком качественной информации о **состоянии передаваемой инфраструктуры**. Вследствие этого возникает необходимость проведения технического обследования перед подачей предложения о заключении концессионного соглашения, что, в свою очередь, может привести к расходам, возмещение которых не предусмотрено законодательством.



Необходимо предусмотреть обязательное **возмещение** затрат на техническое обследование, проведенное лицом, обратившимся с предложением о заключении концессионного соглашения.



Мера повысит интерес частных инвесторов к участию в проектах в сфере ЖКХ, создав у потенциальных концессионеров дополнительные стимулы к подаче ЧКИ, а также позволит получать объективную информацию о состоянии передаваемой инфраструктуры.

Передача незарегистрированного имущества



Как правило, лишь **небольшая** часть имущества, эксплуатируемого муниципальными унитарными предприятиями, зарегистрирована в едином государственном реестре недвижимого имущества. При этом муниципальное образование может передавать объекты в эксплуатацию ресурсоснабжающей организации как **бесхозяйное имущество**, включая затраты на него в тарифы без ограничения по сроку. Передавая объекты муниципальному унитарному предприятию в качестве бесхозяйных, муниципалитет обеспечивает их нормальную эксплуатацию и не имеет стимула к их дальнейшей регистрации.

Действующая редакция Закона о концессионных соглашениях допускает передачу концессионеру имущества, право собственности на которое **не зарегистрировано** в установленном порядке⁵, только в случаях, если:

- оно технологически и функционально связано с зарегистрированным имуществом, в отношении которого заключается концессионное соглашение;
- его балансовая стоимость не превышает 50% всего имущества, передаваемого по соглашению.

В таком случае концессионер обязан зарегистрировать переданное ему имущество в течение **года** с момента заключения соглашения.



В проекте изменений Закона о концессионных соглашениях Минэкономразвития России предлагает **исключить условие о необходимости наличия зарегистрированных прав на имущество**, передаваемое концессионеру, а также **продлить** срок его регистрации концессионером до **10 лет**¹. Законопроект, подготовленный Минстроем России, предполагает продление срока регистрации до **3 лет**, причем расходы на регистрацию может **софинансировать** концедент². Кроме того, необходимо предусмотреть включение мероприятий по надлежащей регистрации имущества в ключевые показатели эффективности администраций муниципальных образований, а также возможность финансирования таких мероприятий из федерального бюджета.



Принятие поправки позволит не возвращать незарегистрированное имущество публичной стороне по истечении года с момента заключения соглашения, что повысит стимулы действующих концессионеров к осуществлению долгосрочных инвестиций и привлечет на рынок новых инвесторов.

Раздельный учет расходов по концессионным соглашениям



В отношении объекта концессионного соглашения требуется осуществлять **раздельный** учет расходов⁶. На практике встречаются случаи, когда организация эксплуатирует объекты по двум концессионным соглашениям либо в отношении одной части объектов системы заключен договор аренды, а в отношении другой – концессионное соглашение. В таких случаях концессионер должен **обособить** учет расходов по каждому соглашению от других эксплуатируемых объектов системы. В то же время отраслевое законодательство **не предусматривает** такой признак дифференциации тарифов, как заключение отдельного концессионного соглашения. В результате концессионерам и органам регулирования тарифов приходится вести отдельный учет в разрезе концессионных соглашений, а затем определять суммарную необходимую валовую выручку, на основании которой рассчитывается единый тариф.



Отрасли теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения необходимо **вывести** из-под действия части 16 статьи 3 Закона о концессионных соглашениях, предусмотрев специальную норму о том, что ведение раздельного учета при заключении соглашений в отношении таких объектов требуется только, если объекты концессионных соглашений являются объектами разных систем. В таком случае предлагается в рамках одной системы рассчитывать ДПР как средневзвешенное значение уровня нормативной прибыли и показателей энергетической эффективности, либо как суммарный базовый уровень операционных расходов. Значения показателей для расчета необходимо учитывать в соответствии с заключенными в отношении объектов такой системы концессионными соглашениями, договорами аренды.



Принятие изменений снизит трудозатраты участников процесса и затраты на поддержание учетных систем, повысив стимулы участников рынка к заключению концессионных соглашений.

Утверждение и реализация инвестиционной программы

Отсутствие в инвестиционной программе мероприятий, напрямую не связанных со строительством и модернизацией



Законодательство устанавливает перечень мероприятий, которые возможно включить в инвестиционные программы ресурсоснабжающих организаций⁷. Однако для осуществления деятельности им необходимо выполнять и **иные** инвестиционные мероприятия, не связанные напрямую со строительством и модернизацией объектов коммунального хозяйства, включая закупку транспорта и серверного оборудования, создание систем учета. В результате такие мероприятия в отдельных случаях **не включаются** в инвестиционные программы.



Необходимо **расширить** перечень инвестиционных мероприятий, которые возможно включить в инвестиционные программы ресурсоснабжающих организаций. Для этого потребуется изменить Закон о теплоснабжении, Закон о водоснабжении и водоотведении, а также Правила № 410 и № 641, регулирующие порядок разработки инвестиционных программ организаций в коммунальной сфере. В определениях инвестиционных программ, приведенных в федеральных законах, необходимо указать, что программы могут содержать иные мероприятия, кроме выполняемых на объектах коммунальных систем, а в Правилах № 410 и № 641 – расширить состав мероприятий инвестиционных программ.



Принятие меры позволит учитывать дополнительные мероприятия в рамках ДПР тарифов, снижая риск дефицита у концессионера финансовых средств, необходимых для исполнения обязательств по соглашению.

Невозможность утвердить инвестиционную программу при отсутствии мероприятий в отраслевых схемах



В инвестиционную программу включаются мероприятия, целесообразность реализации которых обоснована в **отраслевых схемах**^{8,9}. Указанные нормы создают риск неучета в тарифном регулировании отдельных затрат, а именно:

- амортизации от переоценки основных фондов и объектов, построенных за счет бюджетных средств¹⁰;
- средств на возврат кредитов и уплату процентов в рамках реализации мероприятий, не предусмотренных отраслевыми схемами.

При этом судебная практика подтверждает правомерность действий органов местного самоуправления и регулирования тарифов по расторжению концессионного соглашения в связи с невыполнением предусмотренных им мероприятий в указанных случаях¹¹.



В Правилах № 410 и Правилах № 641 необходимо закрепить положение об отсутствии необходимости дополнительно обосновывать в утвержденных отраслевых схемах отдельные мероприятия, предусмотренные концессионным соглашением (например, касающиеся цифровизации проекта), для включения их в инвестиционные программы.



Принятие меры снизит риск неучета при регулировании тарифов затрат, необходимых для реализации мероприятий, предусмотренных концессионным соглашением.

Невозможность утвердить инвестиционную программу при строительстве нового объекта



Как правило, концессионные соглашения в коммунальной сфере предусматривают не только эксплуатацию и реконструкцию ранее созданного имущественного комплекса, но также **создание и эксплуатацию нового объекта**. Однако инвестиционная программа может быть утверждена только в отношении организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности¹². Концессионер, планирующий эксплуатировать создаваемый объект, на момент заключения соглашения и начала строительства еще не осуществляет регулируемые виды деятельности, а только планирует их осуществлять. В такой ситуации уполномоченные органы не находят оснований утвердить инвестиционную программу.



В отдельных случаях принимается региональный нормативный акт, регулирующий утверждение инвестиционных программ лиц, не осуществляющих регулируемые виды деятельности¹³. В то же время сохраняется риск трактовки действий по утверждению инвестиционных программ таких концессионеров как превышение полномочий со стороны уполномоченных органов исполнительной власти. Для комплексного решения проблемы необходимо внести изменения в Закон о теплоснабжении, Закон о водоснабжении и водоотведении, а также Правила № 410 и № 641, позволяющие **утверждать инвестиционные программы** в отношении организаций, **планирующих осуществлять** регулируемые виды деятельности на создаваемых объектах.



Принятие меры снизит риски непринятия уполномоченными органами инвестиционных программ, что повысит возможности контроля выполнения мероприятий концессионного соглашения со стороны органов регулирования тарифов и облегчит учет возврата вложенных средств в тарифах.

Риски изъятия средств на реализацию инвестиционной программы



Если объекты, ввод которых в эксплуатацию запланирован инвестиционной программой, не были введены и фактически не используются, из необходимой валовой выручки регулируемой организации **исключаются расходы**, связанные с созданием и реконструкцией этих объектов¹⁴. Исключенные средства включаются в необходимую валовую выручку в году, следующем за годом ввода объектов в эксплуатацию. На практике данная норма может применяться к каждому конкретному объекту, хотя инвестиционная программа может содержать множество мероприятий, выполнение части которых завершается раньше установленных сроков, а другой части – позже.

Кроме того, условия тарифного регулирования не **позволяют сохранять** в составе необходимой валовой выручки полученную инвестиционную **экономиию**. Средства, изымаемые при перерасходе, экономии или более позднем вводе объектов, формально учитываются при корректировке тарифов либо считаются экономически необоснованными расходами.

Инвестиционные программы регулируемых организаций возможно скорректировать, однако проект корректировки необходимо направить уполномоченному органу до 30 августа текущего года реализации инвестиционной **программы**. Чтобы подготовить проект корректировки, концессионер сначала должен получить техническое задание органа местного самоуправления, что занимает не менее 30 дней. Таким образом, после подачи документов на корректировку инвестиционной программы могут возникнуть дополнительные факторы, влияющие на ее выполнение.



Необходимо исключить положения Основ ценообразования, **предусматривающие изъятие средств** при невыполнении планов по вводу объектов, заменив их формулами **корректировки необходимой валовой выручки**, содержащимися в Методических указаниях по расчету регулируемых тарифов. Также необходимо определить правила расчета инвестиционной экономии по расчету регулируемых тарифов и внести уточнения в формулы Методических **указаний**, которые позволяют **учитывать** достигнутую инвестиционную **экономиию**. Эти предложения учтены в законопроекте Минэкономразвития России¹.



Принятие меры позволит концессионеру сохранять часть тарифной выручки, необходимой для выполнения концессионного соглашения.

Иные вопросы

Необходимость развития новых форм ГЧП



Часто публичная сторона **не готова передавать** частной объекты коммунальной инфраструктуры в эксплуатацию из-за опасений сверхинфляционного роста тарифов. При этом потребность в частных инвестициях, обеспечивающих модернизацию и реконструкцию инфраструктуры, остается. Вследствие этого возникает необходимость использовать **иные формы ГЧП**, помимо концессионных соглашений и энергосервисных контрактов.



Данную проблему возможно решить следующими мерами:

1. Внести в Закон о концессионных соглашениях изменения, предполагающие **техническую эксплуатацию** объекта соглашения концессионером.
2. Предусмотреть в Законе о ГЧП возможность **заключать СГЧП** в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.
3. Изменить **Закон о госзакупках**, адаптировав его под заключение контрактов жизненного цикла в отношении объектов коммунальной инфраструктуры.



Внедрение данных мер простимулирует органы власти к более активному использованию механизмов ГЧП в коммунальной инфраструктуре и привлечет дополнительные частные инвестиции на ее реконструкцию и модернизацию.

Модернизация инфраструктуры при заключении концессионных соглашений с нулевой инвестиционной составляющей



При принятии решения о заключении концессионного соглашения и структурировании сделки существенную роль играет позиция сторон о ценовых параметрах соглашения. Сверхинфляционный рост тарифов негативно воспринимается публичной стороной и может повысить социальную напряженность. Данное обстоятельство является основной причиной заключения концессионных соглашений с **нулевой инвестиционной составляющей**, по которым концессионер эксплуатирует существующую коммунальную инфраструктуру с незначительными затратами на ее поддержание. Однако модернизация инфраструктуры за счет тарифной выручки при таком сценарии **невозможна**, равно как и возврат привлеченного финансирования с необходимым уровнем доходности.



Возможны следующие способы обеспечить модернизацию объектов, переданных концессионеру по таким соглашениям:

- заключение концессионного соглашения, по условиям которого мероприятия инвестиционной программы финансируются **за счет платы концедента**;
- предоставление **невозвратных субсидий** на модернизацию коммунального хозяйства.

Плата концедента

Концессионные соглашения могут содержать обязательства концедента по финансированию части расходов на создание, реконструкцию и эксплуатацию объекта, по предоставлению концессионеру гарантий, размер принимаемых концедентом на себя расходов и платы концедента¹⁶. При этом ограничения по доле финансирования мероприятий за счет платы концедента **отсутствуют**.

При заключении соглашения возможно предусмотреть условия, когда концессионер обязуется вкладывать **минимальный объем инвестиций**, покрываемых за счет тарифной выручки (например, **1%**), а оставшаяся часть финансовых потребностей покрывается за счет платы концедента.

Необходимо отметить риск расторжения концессионного соглашения при изменении финансового положения концедента, если он не может обеспечивать плату концедента в предусмотренном объеме¹⁷.

Субсидирование инвестиций

Для поддержки инвестиций в сферу ЖКХ Фонд развития территорий предоставляет средства из Фонда национального благосостояния¹⁸. Размер финансирования в **2022–2025** годах составляет **150** млрд руб., в то время как потребность коммунальной сферы в инвестициях составляет около **4,5** трлн руб. Средства предоставляются на возвратной основе по ставке не менее **3,5%** годовых. Однако даже при такой ставке достигнуть окупаемости затруднительно – особенно в проектах в сфере водоснабжения и водоотведения, реализуемых в малых и средних городах.

Необходимы механизмы поддержки частных инвестиций в обновление коммунальной инфраструктуры малых и средних городов без роста тарифной нагрузки на граждан. Для этого необходимо **сохранить систему субсидий** для субъектов Российской Федерации на нужды строительства, реконструкции и модернизации объектов водоснабжения и водоотведения в городах с населением до **500** тыс. человек. В качестве дополнительного критерия для представления субсидий целесообразно рассматривать показатели состояния объектов коммунального хозяйства.



Более широкое применение указанных мер увеличит возможности модернизации коммунальной инфраструктуры в рамках соглашений с нулевой инвестиционной составляющей.

Различные подходы к начислению амортизации



Правила бухгалтерского учета предполагают **вариативность** учета имущества, полученного концессионером – как на балансе, так и за балансом. Концессионеры выбирают способ учета, исходя из своих внутренних потребностей.

Минфин России предлагает учитывать имущество, полученное концессионером, за балансом, отражая на отдельном забалансовом счете его износ, а объекты в результате реконструкции или модернизации учитывать в составе нематериальных активов¹⁹.

Одновременно указывается, что объект концессионного соглашения и иное передаваемое имущество отражаются на балансе концессионера **обособленно** от его имущества. В отношении переданного имущества концессионер ведет самостоятельный учет, включая начисление амортизации²⁰. Учет концессионного имущества в составе основных средств не противоречит правилам ведения бухгалтерского учета, так как Закон о концессиях имеет более высокий правовой статус по отношению к стандартам РСБУ и рекомендациям Минфина России.

Кроме того, срок полезного использования имущества в бухгалтерском учете ограничен сроком действия концессионного соглашения²¹. Однако в **2021–2022** гг. были внесены изменения в порядок учета амортизационных отчислений при расчете необходимой валовой выручки организацией в коммунальной сфере²² – теперь для расчета амортизации используются максимальные сроки полезного использования, установленные Классификацией основных средств, включаемых в амортизационные группы²³. При тарифном регулировании не учитываются положения ФСБУ 6/2020 «Основные средства» по определению срока полезного использования.



Необходимо **скорректировать** положения Основ ценообразования^{24, 25}, закрепив способ учета имущества на балансе концессионера. Если организация осуществляет деятельность на основании концессионного соглашения, срок полезного использования основных средств при тарифном регулировании должен учитываться с учетом особенностей, установленных для таких организаций в ФСБУ 6/2020.



Внесение изменений позволит исключить риск нехватки средств, получаемых по установленным тарифам, снизит риски разногласий с органами, регулирующими тарифы, и облегчит анализ соответствующей правоприменительной практики.

Законодательные нововведения и меры антикризисной поддержки

Трансформация договоров аренды в концессионное соглашение



Федеральный закон от 30.12.2021 № 469-ФЗ «О внесении изменений в статьи 37 и 51 Федерального закона "О концессионных соглашениях"».

Закон о концессионных соглашениях дополнен **механизмом трансформации договоров аренды**, заключенных до 1 января 2022 года, в концессионные соглашения. В таком случае минимальный размер инвестиционных обязательств концессионера (I_k) рассчитывается одним из следующих способов по выбору главы региона, на территории которого находится передаваемое имущество²⁶:

$$1. I_k = I_a / 12 \times 1,5 \times M,$$

где I_a – сумма инвестиционных обязательств арендатора за 12 календарных месяцев, предшествующих заключению концессионного соглашения; M – количество календарных месяцев срока действия соглашения;

$$2. I_k = R / 12 \times 3 \times M,$$

где R – сумма арендной платы по договору аренды за 12 календарных месяцев, предшествующих заключению концессионного соглашения;

$$3. I_k = 1,5V,$$

где V – восстановительная стоимость коммунальной инфраструктуры, передаваемой в рамках концессионного соглашения.

Таким образом, при трансформации договора аренды в концессионное соглашение инвестиционные обязательства концессионера по сравнению с обязательствами по договору аренды увеличиваются.

Экспертная оценка последствий. При трансформации договорных отношений будущий концессионер может находиться в середине периода, на который установлены ДПР. При этом увеличение инвестиционных обязательств концессионера будет невозможно отразить в ДПР, так как они по общему правилу не подлежат изменению в течение срока действия.

Указанное противоречие в нормативном регулировании приведет к внутреннему несоответствию в концессионном соглашении между ДПР и перечнем мероприятий, сделав невозможным получение необходимого объема финансирования за счет тарифной выручки.

Орган регулирования согласовывает значения ДПР и метод регулирования тарифов, содержащихся в проекте концессионного соглашения, заключаемого в соответствии с частью 1 статьи 51 Закона о концессионных соглашениях, на основании заявления органа, уполномоченного выступать от имени концедента²⁷.

Тем не менее до конца не ясно, дают ли положения Правил регулирования тарифов возможность только согласовать ДПР в том же размере, в котором они ранее были установлены для регулируемой организации на текущий долгосрочный период, либо позволяют изменять их. Правила регулирования тарифов не предусматривают такого основания для изменения ДПР, как заключение концессионного соглашения в соответствии с частью 1 статьи 51 Закона о концессионных соглашениях.

Учитывая изложенное, целесообразно **внести дополнение** в перечни оснований для дачи предварительного согласия органом регулирования на изменение ДПР, предусмотрев в качестве такого основания заключение концессионного соглашения в соответствии с частью 1 статьи 51 Закона о концессионных соглашениях.

Меры антикризисной поддержки

В 2022 году рынок ГЧП-проектов в коммунальной сфере столкнулся со значительными трудностями на фоне усиления санкционного давления. Чтобы поддержать сферу, был принят ряд НПА, облегчающих реализацию проектов и снижающих нагрузку на частных инвесторов.

Реквизиты акта, которым вносятся изменения	Краткое описание изменений	Экспертная оценка последствий
<p>Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Установлен мораторий до конца 2022 года на проведение плановых проверок предприятий, за исключением деятельности по водоподготовке и водоснабжению и в иных социально значимых отраслях. 	<ul style="list-style-type: none"> Мера снизит административную нагрузку на отрасль путем сокращения количества плановых и внеплановых контрольных мероприятий.
<p>Федеральный закон от 26.03.2022 № 71-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 12.03.2022 г. № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Сроки действия разрешительной документации, истекающие в период с 14.03.2022 по 31.12.2022, продлены на 12 месяцев. До 31.12.2024 продлены сроки подачи заявок на получение комплексных экологических разрешений. 	<ul style="list-style-type: none"> Мера снизит административную нагрузку на отрасль.
<p>Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 456 «О внесении изменений в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 г. № 1509».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Рост ставок платы за пользование водными объектами снижен на 10% в 2022 и 2023 гг. вместо ранее запланированных 15%. 	<ul style="list-style-type: none"> Мера снизит расходы участников отрасли в условиях удорожания строительных материалов и техники.
<p>Постановление Правительства РФ от 04.04.2022 № 582 «Об особенностях установления (корректировки) тарифов регулируемых организаций в сфере теплоснабжения, сфере водоснабжения и водоотведения в 2022 и 2023 годах».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Неприменение корректировок по вводу объектов и исполнению установленных показателей надежности, качества и энергоэффективности инвестиционной программы в 2022 году при установлении тарифов на 2023 и 2024 годы. 	<ul style="list-style-type: none"> Для реализации постановления ФАС приняла приказ, изменяющий Методические указания по расчету регулируемых тарифов. Приказ предусматривает применение корректировок в 2025 году. В результате ресурсоснабжающие организации могут претерпеть изъятие тарифной выручки в 2025 году.

Реквизиты акта, которым вносятся изменения

Краткое описание изменений

Экспертная оценка последствий

Постановление Правительства РФ от 29.04.2022 № 785 «Об особенностях корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, в 2022 году.»

- Продлены сроки подачи заявки на корректировку инвестиционной программы с 30 августа до 30 ноября.
- Упрощена процедура рассмотрения проекта корректировки.
- Предусмотрена возможность главы региона обращаться в ФАС за согласованием превышения предельных индексов в связи с реализацией инвестиционной программы до 10.12.2022.

• Мера учитывает сложившуюся ситуацию с ростом цен и сложностями импортозамещения оборудования. Она позволит максимально учесть фактические обстоятельства при корректировке инвестиционных программ в 2022 году.

Постановление Правительства РФ от 30.04.2022 № 796 «Об особенностях использования средств, начисленных в 2022 году в виде платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере водоотведения».

- Обеспечена возможность расходовать плату абонентов за негативное воздействие на систему водоотведения на операционные нужды без ограничений, введенных в пункте 26(1) Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения²⁸.

• Необходимо внести изменения в норму, по которой доходы от платы абонентов за негативное воздействие на работу системы водоотведения учитываются при расчете необходимой валовой выручки, если они не были использованы целевым образом²⁹.

Постановление Правительства РФ от 10.05.2022 № 835.

- Приняты Правила предоставления субсидий из федерального бюджета кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам системообразующим организациям в сфере ЖКХ.

• Мера направлена на поддержку банков, чтобы они могли предоставлять льготное кредитование предприятиям в сфере ЖКХ в условиях резких изменений ключевой ставки.

Федеральный закон от 01.05.2022 № 127-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 20.05.2022 № 912 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в целях установления особенностей правового регулирования отношений в сферах электроэнергетики, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения».

- При расчете в 2022 году пени по договорам газо-, электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, транспортировке ресурсов используется ключевая ставка, действовавшая до 27.02.2022.
- Отменены ограничения размером укрупненных сметных нормативов, утверждаемых Минстроем России, на стоимость инвестиционных программ, включая мероприятия по подключению.

• Необходимо скорректировать пункт 86(1) Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, ограничивающий размер платы за подключение, устанавливаемой в индивидуальном порядке, внося изменение, аналогичное изменениям в части ограничения стоимости мероприятий инвестиционной программы и тарифов на подключение.

Проблемы рынка коммунальных ГЧП-проектов: мнения экспертов

Без внебюджетного финансирования и компетенций частных инвесторов невозможно решить актуальные задачи развития коммунальной инфраструктуры. При этом совершенствование и успешная реализация мер государственной поддержки в этой сфере также не могут обойтись без активного участия экспертного сообщества, представляющего интересы всего рынка.

Чтобы узнать, какие проблемы являются наиболее острыми для ГЧП-рынка и какие меры поддержки в этой связи наиболее востребованы, мы опросили экспертов, представляющих интересы частных инвесторов, банков, институтов развития и консалтинговых компаний¹.

ПЕРЕД ЭКСПЕРТАМИ БЫЛИ ПОСТАВЛЕНЫ ДВА ВОПРОСА:



Как в **ближайшее время** будет развиваться ГЧП-рынок в коммунальной сфере? С какими **наиболее острыми проблемами** сталкиваются частные инвесторы? Какие **антикризисные меры** нужнее всего для бесперебойного запуска новых и обеспечения финансовой стабильности уже реализуемых проектов?



Как обеспечить плановое выполнение **строительных работ** в условиях удорожания стройматериалов и ограничений на импорт оборудования? Есть ли на рынке **действующие механизмы**, позволяющие распределять между участниками проектов дополнительные расходы, возникающие в этой связи?

ОБОБЩАЯ ВЗГЛЯДЫ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ДАЛЕЕ, МОЖНО СДЕЛАТЬ СЛЕДУЮЩИЕ ВЫВОДЫ:



Самой острой проблемой, с которой сталкиваются частные инвесторы в коммунальных проектах, является **необходимость поиска замены импортному оборудованию и стройматериалам**, что может привести к повышению инвестиционных затрат, невозможности ввести объект в эксплуатацию в заданные сроки и оказывать инфраструктурные услуги при установленном уровне тарифа.



Для обеспечения стабильного развития инфраструктуры, включая коммунальную, в условиях беспрецедентного санкционного давления **требуется комплекс мер, обеспечивающих всестороннюю поддержку ГЧП-проектов** на всех этапах жизненного цикла. Значительная часть таких мер уже реализуется благодаря решениям, своевременно принятым руководством страны.



Особенно востребованной мерой является **введение моратория на штрафы за невыполнение сроков ввода объектов в эксплуатацию** и нарушение иных договорных условий, а также возможность вносить изменения в соглашения о реализации проектов **без дополнительных согласований с антимонопольным органом**.

Как в ближайшее время будет развиваться ГЧП-рынок в коммунальной сфере? С какими наиболее острыми проблемами сталкиваются частные инвесторы? Какие антикризисные меры нужнее всего для бесперебойного запуска новых и обеспечения финансовой стабильности уже реализуемых проектов?

Антон Чертов

Заместитель директора департамента взаимодействия с регионами и органами власти ПАО «Квадра»

Еще до введения новых санкций ГЧП-проекты в сфере ЖКХ ощущали негативное воздействие изменений в экономике, включая колебания курса валют (в пределах 35%), рост цен на мазут, уголь (до 150%), металлопродукцию и строительные материалы (более 100% на отдельные позиции). Эффект этих изменений был значительно усилен введенными санкциями, особенно ограничениями на импорт оборудования и материалов.

Если для проектных инициатив последствия этих изменений в основном чреваты отсрочкой объявления конкурса, то реализация уже запущенных проектов может столкнуться с серьезными трудностями, включая:

- увеличение стоимости капитальных вложений;
- перенос сроков реализации мероприятий, предусматривавших применение импортного оборудования и материалов;
- рост расходов на обслуживание привлеченного заемного финансирования;
- необходимость увеличения бюджетной поддержки для поддержания финансовой стабильности проекта.

Всесторонняя государственная поддержка позволит обеспечить стабильность как уже реализуемых, так и запускаемых проектов. На федеральном уровне такая поддержка может включать:

- предоставление льготных кредитов на пополнение оборотных средств всем предприятиям-концессионерам, а не только системообразующим;
- возмещение теплоснабжающим организациям ранее понесенных дополнительных расходов в связи с ростом цен на топливо и строительные ресурсы с сохранением доступности тарифов для потребителей;
- увеличение объема и упрощение порядка предоставления Фондом содействия реформирования ЖКХ займов за счет ФНБ и инфраструктурных займов ДОМ.РФ;
- разработку и запуск комплексной программы модернизации ЖКХ с софинансированием капитальных вложений в новое строительство и реконструкцию (модернизацию) объектов теплоснабжения, осуществляемых на основании концессионных соглашений, за счет средств федерального бюджета;
- сокращение перечня условий концессионных соглашений, изменение которых подлежит согласованию антимонопольным органом, при одновременном расширении числа оснований для такого согласования.

Безусловно, без государственной поддержки будет сложно обеспечить успешный запуск и реализацию проектов в текущих условиях. Многое зависит от согласованных действий всех участников проектных команд. Особенно важно, чтобы публичная сторона понимала объективные причины возникших сложностей и была готова компенсировать последствия событий, на которые объективно не может повлиять концессионер, как путем использования механизмов, закрепленных в концессионном соглашении, так и через механизмы, предусмотренные отраслевым и бюджетным законодательством. Ускорение реализации и масштабирование ГЧП-проектов в сфере ЖКХ обеспечит мощный синергетический эффект для экономики и повышения качества жизни.

Дмитрий Валентей

Директор Управления проектного финансирования и ГЧП ПАО «Совкомбанк»

В условиях наблюдаемой в этом году волатильной ключевой ставки основные трудности испытывают уже запущенные проекты. В них долгосрочные кредиты привлекаются под плавающую ставку, привязанную к ключевой ставке ЦБ РФ. Если проценты по кредитам растут, то соответствующим образом увеличивается и объем расходов на обслуживание финансирования.

Льготные программы поддержки, безусловно, помогают снизить процентную нагрузку, но адресованы не всем без исключения проектам, а тем, которые соответствуют определенным требованиям.

Рост расходов можно компенсировать тарифом, однако есть риск не успеть в сроки, отведенные для согласования изменений. Кроме того, как правило, расходы на обслуживание инвестиционных кредитов учитываются в составе нормативной прибыли. В таком случае рост ставки напрямую не дает оснований для увеличения тарифа. И наконец, значительное увеличение тарифа – крайне непопулярная мера.

При наличии в концессионном соглашении особого обстоятельства, связанного с ростом ключевой ставки, стоит направить концеденту уведомление о его наступлении и вести переговоры о пересмотре ДПР. Также должен быть проработан вопрос выделения дополнительных (за рамками концессии) субсидий, которые могут быть направлены на покрытие возросших финансовых и иных затрат.

Лев Горилловский

Президент ООО «Группа ПОЛИПЛАСТИК»

Количество новых ГЧП-проектов в коммунальной сфере может сократиться, если государство не обеспечит гарантированный уровень защиты инвестиций, например, через фиксацию равных условий концессионеров и подрядчиков, работающих с государственным финансированием. Это возможно в рамках расширения механизмов изменения концессионных соглашений без согласия ФАС при подтверждении стоимости государственной экспертизой. Сегодня, учитывая риски изменения стоимости материалов и мероприятий, это крайне важный пункт для инвесторов.

Проблема также лежит в плоскости гарантий возврата инвестиций. Существует риск фактического дефолта проектов, связанный со снижением объема платежей потребителями из-за падения уровня доходов. Поэтому важно предложить частным инвесторам механизмы минимального гарантированного сбора, которые бы защитили проекты от дефолта, аналогично подходам в дорожных концессиях. Интересным решением видится тиражирование подходов по концессии школ для коммунальной инфраструктуры. Фактически это рассрочка платежа, которая не связана с прямыми сборами тарифа от населения, но позволяющая минимизировать расходы бюджета в краткосрочной перспективе.

Елена Лысова

Юрист АНО «Национальный Центр ГЧП»

С учетом высокой степени износа объектов коммунальной инфраструктуры и удорожания стоимости строительства в текущих условиях, проекты в коммунальной сфере являются капиталоемкими и требуют финансирования за счет средств внебюджетных и бюджетных источников. Одновременно с этим коммунальная сфера существенно урегулирована, что лишает ее гибкости с точки зрения привлечения долгового финансирования по сравнению с проектами в иных сферах. Кроме того, реализация проектов в коммунальной сфере во многом находится в зависимом положении от практики тарифного органа, которая разнится от региона к региону.

Необходимо также отметить, что во многих проектах единственным источником формирования денежного потока является валовая выручка концессионера. По концессионному законодательству концессионеру обеспечивается получение валовой выручки в объеме, согласованном в концессионном соглашении. При указанных гарантиях, которые предоставляются концессионеру на законодательном уровне, на практике не уменьшается количество споров по данному вопросу. Представляется, что данный механизм следует конкретизировать на законодательном уровне для обеспечения его корректной работы в правоприменительной практике.

В качестве проблемы может быть также выделена неоднозначность в толковании законодательства об инвестиционных программах в отношении инвестиционных программ концессионеров, которые ранее не осуществляли регулируемую деятельность, поскольку существует позиция о том, что инвестиционная программа таких лиц не может быть утверждена до начала инвестиционных мероприятий. Соответственно преимущественно в проектах без бюджетного софинансирования возникают сложности с определением источников возврата инвестиций. Данный аспект также требует внимания законодателя.

Светлана Дубинчина

Управляющий директор службы инвестиционных соглашений АО «ИнфраВЭБ»

Важно отметить, что коммунальный сектор и сделки в нем не унифицированы по объему инвестиций, проектным решениям и объему охватываемых задач. Например, решить вопрос текущей эксплуатации старого, но в целом жизнеспособного водоканала или построить инфраструктуру нового микрорайона с нуля – задачи разные. Поэтому выработка единых мер для любой категории сделок практически невозможна. В данном секторе сохранение устоявшихся механизмов субсидирования текущей деятельности и стабильности применения ДПР – одно из условий обеспечения текущей работы уже привлеченных инвесторов. Для новых проектов или проектов, находящихся на инвестиционной стадии также важно обеспечить наличие комплектующих и материалов для продолжения строительства, поэтому фактор импортозамещения здесь является ключевым.

Как обеспечить плановое выполнение строительных работ в условиях удорожания стройматериалов и ограничений на импорт оборудования? Есть ли на рынке действующие механизмы, позволяющие распределять между участниками проектов дополнительные расходы, возникающие в этой связи?

Светлана Дубинчина

Управляющий директор службы инвестиционных соглашений АО «ИнфраВЭБ»

Риск роста стоимости является одним из ключевых в любых инфраструктурных проектах. В этой связи, каждый хорошо структурированный проект имеет с учетом распределения рисков свои внутренние настройки. При нормальном развитии рынка сами участники применяют комплексные меры управления рисками. При экстраординарном – ряд этих мер безусловно срабатывает. К таким мерам относятся, в частности, определение объема инвестиционных расходов на базе разработанной и прошедшей экспертизу ПСД, поддержка проектов, имеющих историю формирования основных условий. Но таких проектов на рынке немного.

Часто основная задача публичной стороны – привлечь системного игрока, который начнет формировать проект практически с нуля. Применительно к данным видам сделок формируется другое направление мер поддержки – поддержка стратегически важных проектов (проектов – точек роста), какими, например по-прежнему являются проекты, реализуемые на Дальнем Востоке или, если говорить о направлении финансирования – инвестиционные проекты, направленные на создание промышленных мощностей для обеспечения импортозамещения. Поддержка точечных проектов с выдвиганием в положениях о предоставлении субсидий системных требований к проектам – объективно востребованное направление.

Третье направление – проекты жизнеобеспечения, ЖКХ и обеспечивающей инфраструктуры. Эти проекты при любой внешней конъюнктуре обходятся без субсидирования, так как основная задача при их реализации – обеспечение доступности услуги для потребителя. В этой связи устоявшаяся практика работы с концессионными соглашениями, тесно связанная с четким планированием развития объекта (взаимоувязка с документами территориального планирования и регулярная актуализация территориальных схем по отраслям) должна обеспечить поддержку данного сектора несмотря на внешние ограничения. В таких проектах все большее значение приобретает функция строительного и технического аудита и надзора на всех этапах создания инфраструктурного объекта, что позволяет на ранних стадиях снижать риски судебных разбирательств по вопросам стоимости строительства и качества создаваемых объектов.

Елена Лысова

Юрист АНО «Национальный Центр ГЧП»

Риском удорожания строительства можно управлять через механизм особых обстоятельств. Этот способ управления риском наиболее распространен, но не является самым надежным, поскольку платежи из бюджета в случае срабатывания механизма особых обстоятельств носят условный и, следовательно, менее предсказуемый характер, чем плановые платежи (например, плата концедента).

Следует отметить, что в практике превалирует точка зрения о том, что все расходы по проекту коммунальной сферы должны покрываться за счет тарифа, что мешает реализовывать более гибкие механизмы управления рисками. На наш взгляд, в качестве альтернативы механизму особых обстоятельств возможно установление в соглашении некоторого «лага» по платежам из бюджета на случай удорожания строительства, например, в виде увеличенной платы концедента. Вопрос в том, как публичная сторона будет готова принимать на себя увеличение расходов на строительство: при условии перепроектирования и повторного прохождения государственной экспертизы или без перепроектирования при условии, что концессионер докажет обоснованность понесенных им расходов.

Лев Горилловский

Президент ООО «Группа ПОЛИПЛАСТИК»

Хотелось бы начать с того, какие антикризисные меры на сегодняшний момент приняты. Мы со стороны «Деловой России» вносили ряд предложений, и хотелось бы отметить, что часть из них уже учтена в законодательстве. Например, в 2022 и 2023 годах не применяются ограничения на величину капитальных вложений при согласовании инвестиционных программ. Это позволяет установить их стоимость не по НДС, а на основании реальных текущих цен.

Что касается дополнительных предложений, то, во-первых, необходимо внести изменения в постановление Правительства РФ № 368 в разрезе возможностей получения государственной поддержки, в том числе льготного кредитования на пополнение оборотных средств не только системообразующими, но и остальными предприятиями коммунальной инфраструктуры.

Во-вторых, необходимо дать инвесторам возможность увеличивать за счет бюджетных средств цены контрактов до 30%. Это уже разрешено в «стройке», нужно разрешить это и в сфере коммунальной инфраструктуры, без повторного согласования ФАС.

В-третьих, нужно предоставить возможность переносить мероприятия с 2022-2023 годы на более поздние сроки также без дополнительного одобрения со стороны ФАС, если подтверждена невозможность исполнения данных мероприятий. Не менее важным является и учет реальных показателей инфляции вместо заранее заложенных в финансовую модель проекта.

ИСТОЧНИКИ

- ¹ ID законопроекта: 01/05/04-21/00114843.
- ² Законопроект № 140808–8.
- ³ Статья 52.1 Закона о концессионных соглашениях.
- ⁴ Федеральный закон от 14.07.2022 №333-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона "О концессионных соглашениях"»
- ⁵ Часть 3 статьи 42 Закона о концессионных соглашениях.
- ⁶ Часть 16 статьи 3 Закона о концессионных соглашениях.
- ⁷ Пункт 9 Правил № 410, пункт 10(1) Правил № 641.
- ⁸ Пункт 6 Правил № 410.
- ⁹ Правила № 641.
- ¹⁰ Пункт 43 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, пункт 43 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения.
- ¹¹ Определение Верховного суда от 21.03.2022 № 304-ЭС22-1095.
- ¹² Закон о теплоснабжении, Закон о водоснабжении и водоотведении, Правила № 410 и Правила № 641.
- ¹³ Постановление правительства Москвы от 21.10.2021 № 1659-ПП «О внесении изменений в правовые акты города Москвы».
- ¹⁴ Пункт 50 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, пункт 17 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения.
- ¹⁵ Правила № 410 и Правила № 641.
- ¹⁶ Пункт 9 части 2 статьи 10 Закона о концессионных соглашениях.
- ¹⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.06.2020 № 08-2727/2020 по делу № А53-6101/2018.
- ¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2022 № 82-р.
- ¹⁹ Рекомендации Минфина России в Информации от 24.12.2007 № ПЗ-2/2007 «Об особенностях отражения концессионером в бухгалтерском учете операций по концессионному соглашению».
- ²⁰ Пункт 16 статьи 3 Закона о концессионных соглашениях.
- ²¹ Пункт 9 Федерального стандарта бухгалтерского учета 6/2020 «Основные средства».
- ²² Постановления Правительства РФ от 31.12.2021 № 2602 и от 25.01.2022 № 44.
- ²³ Постановление Правительства РФ от 01.01.2002 № 1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы».
- ²⁴ Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075.
- ²⁵ Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 № 406.
- ²⁶ Часть 1.2 статьи 51 Закона о концессионных соглашениях.
- ²⁷ Пункт 96(15) Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075), пункт 67(15) Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения (Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 № 406).
- ²⁸ Постановление Правительства РФ от 25.01.2022 № 44.
- ²⁹ Пункт 14 Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения.
- ³⁰ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
- ³¹ Пункт 9 статьи 16.3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
- ³² Раздел V «Виды централизованных систем водоотведения и особенности приема в них сточных вод» Правил холодного водоснабжения и водоотведения (Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 644).
- ³³ Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 №406.

Ливневые системы водоотведения

Ливневые системы водоотведения являются **особым** объектом коммунальной инфраструктуры, отличающимся от систем теплоснабжения, бытового водоснабжения и водоотведения. Их создание, реконструкция и эксплуатация не могут финансироваться за счет сбора тарифов с физических лиц, а сами системы часто не являются централизованными, что затрудняет их обслуживание и реконструкцию. В данном разделе представлена основная информация о ливневых системах водоотведения, включая:

- текущее регулирование и основные проблемы отрасли;
- организационные схемы эксплуатации систем;
- особенности возврата инвестиций.

Текущее регулирование и проблемы

Впервые работа ливневых систем водоотведения была урегулирована Законом о водоснабжении и водоотведении. Существенные сложности его принятия были связаны именно с нормами, касающимися регулирования сброса поверхностных сточных вод, что воспринималось как введение «налога на дождь». Это демонстрирует общественное мнение относительно необходимости оплачивать отведение поверхностных стоков.

Принятие Закона о водоснабжении и водоотведении позволило установить **порядок подключения** новых объектов к системе водостока, **аналогичный** порядку при подключении к иным коммунальным системам. Для организаций, эксплуатирующих ливневые системы водоотведения, **устанавливаются тарифы и плата за подключение** в зависимости от планируемой нагрузки объекта. Также с абонентов стало возможно взимать плату за негативное воздействие на систему и превышение нормативов состава сточных вод.

Однако в целом за 9 лет, прошедших со вступления Закона о водоснабжении и водоотведении в силу, ситуация с отведением поверхностных сточных вод не изменилась. Основной проблемой эксплуатации ливневых систем канализации остается их **организационная разобщенность**. Как правило, системы водостока создаются не централизованно, а **точечно** при необходимости отвести поверхностный сток от конкретных объектов. Это создает целый ряд проблем, включая высокий износ, недостаточную пропускную способность и засоренность систем водостока, что создает угрозу подтопления городских территорий.

Одна из ключевых проблем – **модернизация очистных сооружений** поверхностного водостока, которые часто не обеспечивают очистку в соответствии с экологическими требованиями³⁰. Несоответствие сбрасываемых сточных вод этим требованиям может повлечь колоссальную плату за негативное воздействие на окружающую среду и необходимость компенсировать экологический ущерб.

Закон об охране окружающей среды предусматривает **разработку планов** повышения экологической эффективности и планов мероприятий по охране окружающей среды для достижения установленных **нормативов** по загрязняющим веществам. Утверждение планов необходимо для получения экологических разрешений и подачи деклараций о воздействии на окружающую среду. Срок реализации планов составляет **7 лет**. Если в течение **6 месяцев** после наступления сроков, указанных в планах, сбросы загрязняющих веществ не снижаются, исчисленная плата за сбросы, превышающие нормативы, увеличивается в **100 раз**³¹. Это ставит перед организациями, эксплуатирующими ливневые системы водоотведения, задачу модернизации очистных сооружений в сжатые сроки.

При этом стоимость модернизации является чрезмерной для многих очистных сооружений – особенно расположенных в малых городах. Реализация таких проектов невозможна без привлечения средств федерального бюджета, однако на федеральном уровне отсутствуют программы поддержки регионов и муниципалитетов, направленные на создание, модернизацию и реконструкцию ливневых систем водоотведения.

Организационные схемы эксплуатации

Стоит отметить, что поверхностные сточные воды могут отводиться через **3** вида систем водоотведения³²:

- централизованные **ливневые** системы водоотведения;
- централизованные **общесплавные** и **комбинированные** системы водоотведения при их соответствии нормативным требованиям.

Возможны следующие организационные схемы эксплуатации ливневых систем водоотведения и их сочетания:

- централизованная ливневая система водоотведения эксплуатируется специализированной организацией (как ГУП «Мосводосток» в Москве);
- поверхностные стоки отводятся в общесплавную систему водоотведения, эксплуатируемую организацией водопроводно-канализационного хозяйства (например, ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга»);
- части системы эксплуатируют организации в сфере дорожного хозяйства (например, Департамент автомобильных дорог и организации дорожного движения в Ростове-на-Дону);
- систему эксплуатирует организация водопроводно-канализационного хозяйства как бесхозные объекты, не связанные с основной системой водоотведения;
- систему эксплуатирует специализированная организация, назначенная муниципальными властями;
- система является бесхозной и никем не эксплуатируется.

Для некоторых ливневых систем водоотведения целесообразно сохранить существующий порядок финансирования – например, если систему эксплуатирует организация водопроводно-канализационного хозяйства. Если такая организация является унитарным предприятием, заключение концессионного соглашения будет возможно в отношении всего имущественного комплекса.

Для остальных систем рекомендуется создавать **специализированных операторов**, аналогичных региональным операторам в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, либо присвоить соответствующие функции организациям водопроводно-канализационного хозяйства.

Особенности возврата инвестиций

В России **отсутствует единая схема** обеспечения финансовых потребностей ливневых систем водоотведения. При этом полноценная реализация мероприятий по модернизации ливневых систем водоотведения **невозможна без предоставления государственной поддержки** на безвозмездной основе.

Абонентом, с которым заключается договор на водоотведение поверхностного стока, является собственник земельного участка. В большинстве случаев земельные участки в границах городских округов принадлежат муниципалитетам, вследствие чего местным бюджетам требуются средства для платы за отведенный сток, для чего устанавливаются тарифы на водоотведение. Например, в Москве ГУП «Мосводосток» получает примерно **45%** необходимой валовой выручки из бюджета города как собственника земельных участков, а оставшиеся **55%** взимаются с юридических лиц по тарифам на водоотведение. При этом с физических лиц взимать плату за отведение поверхностного стока невозможно. Однако если объекты ливневой канализации переданы эксплуатирующей организации как бесхозные, отдельные тарифы на отведение поверхностного стока **могут не устанавливаться**, а затраты на их содержание относятся на всех потребителей.

При отсутствии ливневых систем поверхностные стоки могут поступать в общесплавные и бытовые системы канализации. В таком случае органы регулирования **отказываются** эксплуатирующим организациям в установлении тарифов на поверхностный сток, так как прием поверхностных стоков не является **критерием дифференциации** тарифов. В результате эксплуатирующие организации вынуждены очищать поверхностный сток без компенсации затрат.

Чтобы исключить подобную практику, **предлагается скорректировать** пункт 11 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения³³ и Методические указания по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, предоставив водоканалам право обращаться за **установлением тарифа** на отведение поверхностных вод вне зависимости от наличия отдельной системы, технологически предназначенной для их отведения и очистки.