

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАКТИКИ И СКЛАДЫВАЮЩИХСЯ
ТЕНДЕНЦИЙ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В
ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И
ВОДООТВЕДЕНИЯ ПУТЕМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ
СОГЛАШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ТАКИХ СИСТЕМ, В ТОМ
ЧИСЛЕ В МАЛЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

(работа выполнена за счет средств
Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2018

Оглавление

Введение.....	4
1. Общая проблематика коммунального сектора	11
2. Проблемы концессионного законодательства и законодательства о регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения	15
2.1. Проблемы регулирования тарифов.....	15
2.1.1. Учет долгосрочных параметров регулирования при установлении тарифов для концессионера	15
2.1.2. Прогнозируемость решений органов регулирования об установлении тарифов для концессионера	20
2.2. Проблемы конкурсного отбора концессионера.....	24
3. Существующие проблемы и тенденции концессий в сфере водоснабжения и водоотведения	30
3.1. Низкое качество подготовки конкурсной документации.....	30
3.2. Ограниченные финансовые возможности малых муниципалитетов	32
3.3. Неустойчивое финансовое положение потенциальных концессионеров 34	
3.4. Фиктивность инвестиционных программ концессионеров.....	35
3.5. Финансовая несостоятельность концессий.....	37
4. Меры по повышению инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения для концессионеров	38
4.1. Меры по снижению тарифных рисков для концессионеров.....	39
4.2. Привлечение бюджетного софинансирования	41
4.2.1. Обеспечение минимального гарантированного дохода концессионера за счет бюджетных субсидий	41
4.2.2. Обеспечение внесения платы концедента за счет бюджетных субсидий.....	47
4.3. Налоговые льготы.....	50
4.3.1. Налог на имущество организаций	51
4.3.2. Налог на добавленную стоимость.....	53
4.3.3. Иные меры налогового регулирования	54
4.4. Иные меры повышения привлекательности концессии	55
4.4.1. Межмуниципальные концессии.....	55

4.4.2. Создание межмуниципальных или региональных водоканалов	58
5. Меры по повышению инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения для внешних инвесторов	60
5.1. Передача сетей и объектов водоснабжения и водоотведения в собственность субъектов Российской Федерации	60
5.2. Создание региональных институтов развития инфраструктуры.....	63
5.3. Выпуск муниципалитетами инфраструктурных облигаций	64
5.4. Внедрение договоров управления предприятиями водоснабжения и водоотведения.....	65
Заключение	67
Приложение	70

Введение

Обеспечение создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства в целях решения задач модернизации и повышения энергоэффективности объектов коммунального хозяйства является одной из мер дальнейшего повышения качества жилищно-коммунальных услуг¹.

В настоящем исследовании представлены результаты анализа практики и складывающихся тенденций привлечения частных инвестиций в централизованные системы водоснабжения и водоотведения путем реализации концессионных соглашений в отношении таких систем, в том числе в малых муниципальных образованиях, а также предложения по устранению (смягчению) выявленных проблем привлечения инвестиций в коммунальный сектор.

Данное исследование выполнено экспертами Фонда «Институт экономики города» (далее – ИЭГ) в 2018 году за счет средств Целевого капитала ИЭГ.

Сектор водоснабжения и водоотведения в настоящей работе в качестве объекта исследования выбран не случайно. Среди систем коммунальной инфраструктуры системы водоснабжения и водоотведения находятся в наихудшей ситуации. На начало 2018 года в целом по Российской Федерации²:

– в замене нуждалось 43,7% водопроводных сетей общей протяженностью 252,4 тыс. км, 44,5% канализационных сетей общей протяженностью 87 тыс. км;

– доля нормативно очищенной воды составляла 60,4% к количеству питьевой воды, поданной в сеть;

¹ Подпункт «г» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

² Источник: форма федерального статистического наблюдения № 1-водопровод за 2017 год, форма федерального статистического наблюдения № 1-канализация за 2017 год.

– доля сточных вод, очищенных до нормативных значений, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, по итогам 2017 года составила 45,5%.

Целью проведения данного исследования было анализ практики привлечения инвестиций в централизованные системы водоснабжения и водоотведения путем реализации концессионных соглашений в отношении таких систем и подготовка рекомендаций по повышению инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения. Достижение указанной цели осуществлялось путем проведения анализа:

– конкурсных документаций о заключении концессионных соглашений в отношении централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения, размещенных на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, <https://torgi.gov.ru/>;

– законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, особенностей регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением и прекращением концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем;

– иного законодательства Российской Федерации, оказывающего влияние на привлекательность систем водоснабжения и водоотведения для потенциальных инвесторов, в частности законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законодательства, регулирующего отношения в сфере водоснабжения и водоотведения.

Услуги водоснабжения и водоотведения входят в число жизненно важных услуг. Поэтому организация предоставления этих услуг входит в компетенцию органов публичной власти. Организация водоснабжения населения, в том числе принятие мер по организации водоснабжения

населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими холодное водоснабжение и (или) водоотведение, своих обязательств либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств является полномочием органов местного самоуправления городских поселений, городских округов по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях³.

В стране существует огромная потребность в замене изношенных водопроводных и канализационных сетей, реконструкции существующих или строительстве новых водоочистных сооружений, очистных сооружений канализации. Согласно Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года⁴ экспертные оценки ежегодных потребностей в инвестициях в сфере водоснабжения составляют 100 млрд. рублей, в сфере водоотведения – 100 млрд. рублей. На фоне общей проблемы ветшания и потребности коммунальной инфраструктуры в обновлении остро эта проблема стоит в средних и малых городах и сельских поселениях. В таких муниципальных образованиях ввиду относительно низкой плотности и этажности застройки удельные затраты по эксплуатации коммунальной инфраструктуры существенно выше, а доходы населения ниже по сравнению с крупными и большими городами, денежных средств у организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и водоотведение, не достаточно не только на содержание старых изношенных объектов, но и на их модернизацию и замену.

Решение задачи модернизации коммунальной инфраструктуры возможно осуществить за счет:

- тарифов на коммунальные услуги (ресурсы) для потребителей;
- бюджетного финансирования;

³ Часть 1 статьи 6 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 года № 80-р.

– заемного (долгосрочного) частного финансирования (привлечения прямых инвестиций и компетенций), позволяющего реализовать инвестиционные проекты на основе проектного финансирования, когда возврат вложенных (инвестированных) средств в коммунальную инфраструктуру зависит от экономической эффективности проектов и осуществляется за счет денежного потока, генерируемого инвестиционным проектом.

Государство определило направление решения проблем модернизации коммунальной инфраструктуры – повышение эффективности эксплуатации коммунальной инфраструктуры и привлечение частных инвестиций в коммунальную инфраструктуру путем передачи объектов водопроводно-канализационного хозяйства, эксплуатацию которых осуществляют неэффективные государственные или муниципальные унитарные предприятия, в управление частному бизнесу на основании концессионных соглашений⁵.

Реализация концессионных соглашений осуществляется на основе проектного финансирования, что подразумевает следующее:

– финансирование операционной деятельности концессионера осуществляется за счет платежей потребителей за производимые им товары и услуги (а также расходов концедента по концессионному соглашению на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения (платы концедента), в случае принятия концедентом решения о применении таких расходов (платы) в качестве критерия конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения);

– финансирование капитальных расходов (инвестиций) за счет заемных средств концессионера, возврат которых будет осуществляться потребителями, пользующимися товарами и услугами, произведенными на

⁵ План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2011 года № 1493-р.

введенном в эксплуатацию объекте концессионного соглашения (а также расходов концедента по концессионному соглашению на создание/модернизацию объекта концессионного соглашения (платы концедента) в случае если решением о заключении концессионного соглашения, конкурсной документацией предусмотрено принятие концедентом на себя расходов на создание и (или) реконструкцию данного объекта).

Логика законодательства, рассматривающего концессию как инструмент развития коммунальной инфраструктуры, заключается:

- в развитии конкуренции на монопольных рынках (конкуренция за рынок, в отличие от конкуренции на рынке, например, при управлении многоквартирными домами);
- в формировании инвестиционной привлекательности и привлечении инвестиций в коммунальный сектор.

Инвестиционная привлекательность при осуществлении деятельности на основе концессионного соглашения сегодня обеспечивается за счет:

- повышения эффективности операционных расходов и энергетической эффективности объектов коммунальной инфраструктуры в результате получения эффектов от реализации инвестиционных мероприятий (сокращение издержек, возможно, увеличение объема продаж);
- прогнозируемости будущих доходов: конкурсная документация и предложения конкурсантов (предложения лиц, выступающих с инициативой заключения концессионного соглашения) содержат значения долгосрочных параметров регулирования тарифов, в том числе отдельные из них – на каждый год реализации концессионного соглашения, с использованием которых орган регулирования устанавливает тарифы на производимые концессионером товары (оказываемые услуги);
- защиты привлеченных средств: концедент обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций концессионера и получение им валовой выручки (дохода от реализации товаров и услуг по регулируемым

тарифам) в объеме не менее объема, изначально определенного концессионным соглашением, путем:

а) увеличения размера платы концедента по концессионному соглашению, включаемой в доходы концессионера;

б) увеличения размера расходов концедента на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, включаемых в доходы концессионера;

в) увеличения срока концессионного соглашения;

г) предоставления концессионеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий.

За последние годы достигнуты определенные успехи в решении приоритетных задач в коммунальной сфере, приняты законодательные акты, способствующие увеличению числа концессий в коммунальном секторе.

По данным Минстроя России⁶, в 2017 году было заключено 300 концессионных соглашений в отношении объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения, в 2016 году – 580 соглашений, в течение 2015 года заключено 271 концессионное соглашение, в 2014 году – 112 концессионных соглашений. Общее число заключенных концессионных соглашений на начало 2018 года составило 1831 соглашение в 72 субъектах Российской Федерации. Инвестиционные расходы в рамках концессионных соглашений в сферах водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения по итогам 2016 года нарастающим итогом составили 194 млрд руб.⁷.

Как показали инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей, построенные экспертами ИЭГ⁸ в 2018 году, для

⁶ Сайт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»: http://gorodsreda.ru/upload/iblock/097/kontsessii_05.04.18.pdf, дата последнего обращения – 20 ноября 2018 года.

⁷ Источник: Сайт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»: http://gorodsreda.ru/upload/iblock/097/kontsessii_05.04.18.pdf.

⁸ Исследование ИЭГ «Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения населенных пунктов России» размещено на сайте Фонда «Институт экономики города» по ссылке: <http://www.urbanecomomics.ru/research/analytics/issledovanie-investicionnye-balansy-vodoprovodnyh-i-kanalizacionnyh-setey>.

замены водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, в целом по Российской Федерации необходимо 3,8 трлн руб.

Острота проблем в коммунальном секторе не снизилась, для замены изношенных водопроводных и канализационных сетей требуются огромные средства. А приток реальных инвестиций за счет заемного финансирования это единичные случаи.

1. Общая проблематика коммунального сектора

Коммунальная инфраструктура нуждается в комплексной модернизации, при этом на решение этой задачи отрицательно влияют следующие факторы текущей ситуации:

– большая задолженность участников правоотношений в жилищно-коммунальной сфере: общая задолженность потребителей коммунальных услуг перед предприятиями – поставщиками товаров и услуг – 1,4 трлн. руб., а предприятий ЖКХ перед поставщиками энергоресурсов – около 640 млрд руб.⁹;

– недостаточные капитальные вложения в обновление основных фондов коммунальной инфраструктуры, что ведет к деградации отрасли;

– нехватка средств в бюджетах всех уровней для финансирования проектов и программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Муниципальные образования – собственники объектов коммунальной инфраструктуры ограничены в финансировании проектов их модернизации за счет собственных бюджетов в связи с низкой бюджетной обеспеченностью.

Дебиторская задолженность предприятий водоснабжения в водоотведения в целом по Российской Федерации в первом квартале 2018 года составила практически 150 млрд руб. (см. рисунок 1), что сопоставимо с годовыми инвестиционными потребностями сектора водоснабжения и водоотведения. В Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года¹⁰ приведены экспертные оценки ежегодных потребностей в инвестициях в сфере водоснабжения – 100 млрд. рублей, в сфере водоотведения – 100 млрд. рублей.

⁹ <https://iz.ru/765335/svetlana-volokhina-tatiana-gladysheva/dolgi-za-zhkkh-v-rossii-vyrosli-do-14-trln-rublei>.

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р.

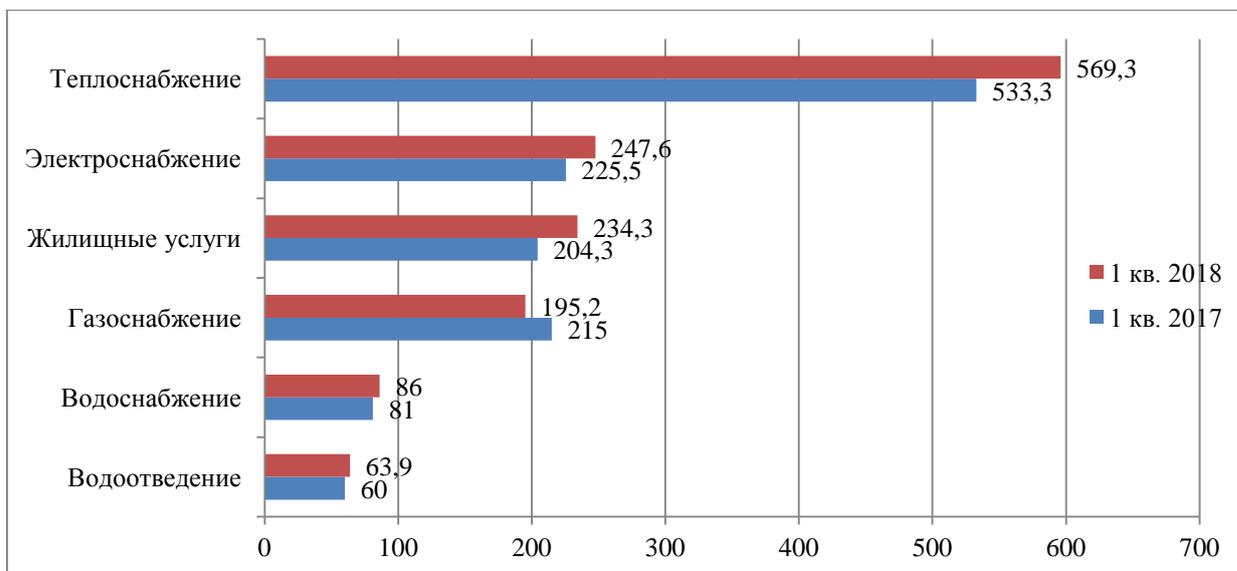


Рисунок 1 – Дебиторская задолженность жилищно-коммунальных организаций в целом по Российской Федерации, млрд руб.

Источник: форма федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) за первый квартал 2017 года и первый квартал 2018 года.

Тем не менее, дебиторская задолженность в секторе водоснабжения и водоотведения самая низкая среди подотраслей коммунального сектора ввиду, в том числе, относительно низкого по сравнению с другими секторами жилищно-коммунального хозяйства финансового объема реализации услуг – всего 5,8% в сфере водоснабжения и 4,4% в сфере водоотведения от общего размера начислений стоимости жилищно-коммунальных услуг населению¹¹.

Отрасль водоснабжения и водоотведения характеризуется:

- высокой степенью износа сетей и иных инженерных сооружений;
- высокой потребностью в финансировании на цели модернизации сетей и сооружений и доведения их состояния до нормативного;
- наименьшим (среди иных отраслей ЖКХ) размером задолженности потребителей, а также относительно низкими темпами ее роста.

Реальных случаев привлечения значительных финансовых средств в сферу водоснабжения и водоотведения из всего спектра заключенных концессионных соглашений немного. Одно из объяснений этому –

¹¹ Источник: форма федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) за 2017 год, расчеты ИЭГ.

финансовое положение предприятий водоснабжения и водоотведения, финансовые результаты работы которых в целом по Российской Федерации за период с 2013 по 2017 год отрицательные (см. рисунок 2).

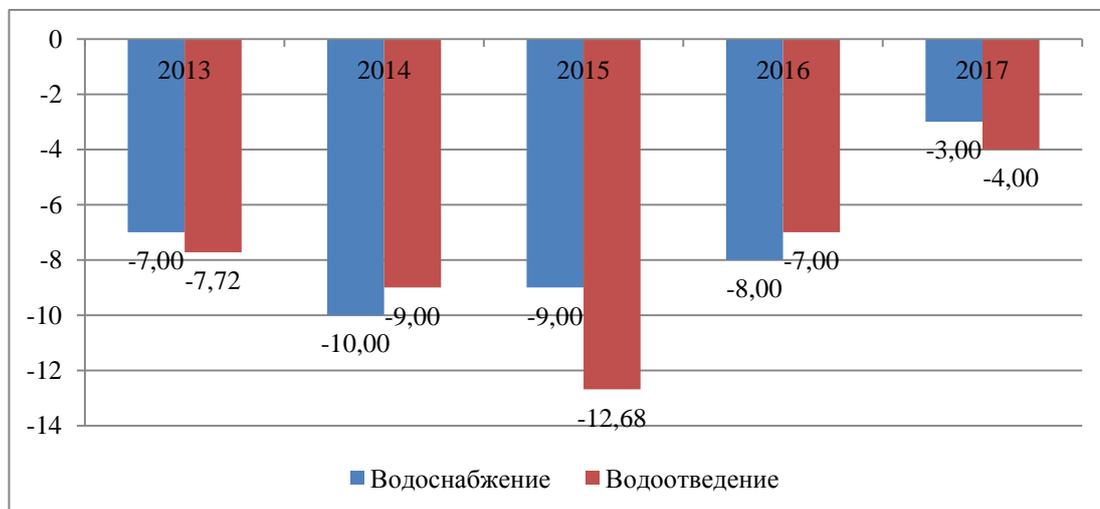


Рисунок 2 – Финансовые результаты деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения по основным видам деятельности в целом по Российской Федерации, млрд руб.

Источник: Росстат, форма статотчетности № 22-ЖКХ (сводная).

Расходы предприятий сектора водоснабжения и водоотведения стабильно больше их доходов.

Привлечение инвестиций возможно в те системы, которые эксплуатируются предприятиями, работающими без убытков. По результатам 2017 года безубыточную деятельность организаций водопроводно-канализационного хозяйства можно отметить в 49 административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации в сфере водоснабжения, и в 36 административных центрах (столицах) в сфере водоотведения. В целом по субъектам Российской Федерации состояние предприятий водоснабжения и водоотведения хуже – в 28 субъектах Российской Федерации предприятия водоснабжения и водоотведения закончили 2017 год без убытков в сфере водоснабжения и в 25 субъектах Российской Федерации предприятия водоснабжения и водоотведения закончили 2017 год без убытков в сфере водоотведения. Тем не менее, на

фоне общей убыточности организаций водопроводно-канализационного хозяйства в целом по стране, количество субъектов Российской Федерации и их административных центров (столиц), в которых указанные организации закончили 2017 год без убытков, относительно велико.

В связи с невозможностью в ближайшей перспективе существенно увеличить размеры бюджетного софинансирования реализации инвестиционных проектов, направленных на модернизацию систем водоснабжения и водоотведения, и высокой инвестиционной емкостью этих систем, решить проблему модернизации систем водоснабжения и водоотведения в целом и в малых городах в частности без привлечения долгосрочного финансирования от институциональных инвесторов невозможно..

2. Проблемы концессионного законодательства и законодательства о регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения

Для изложения проблем концессионного законодательства и законодательства о регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения проанализируем на примере предприятия водоснабжения и водоотведения, как осуществляется отбор концессионера и как результаты конкурса, на котором был отобран этот концессионер, учитываются органом регулирования при установлении тарифов концессионера на оказание услуг.

2.1. Проблемы регулирования тарифов

2.1.1. Учет долгосрочных параметров регулирования при установлении тарифов для концессионера

В целях настоящего отчета в качестве метода регулирования тарифов принят метод индексации, так как данный метод практически всегда используется при проведении конкурсов на право заключения концессионного соглашения в отношении систем водоснабжения и водоотведения и, соответственно, при последующем установлении тарифов органом регулирования для концессионера.

По концессионному соглашению, объектом которого являются централизованные системы холодного водоснабжения и водоотведения, в качестве критериев конкурса устанавливаются¹²:

1) предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, без учета расходов, источником финансирования которых является плата за подключение (технологическое присоединение);

2) объем расходов, финансируемых за счет средств концедента, на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения на каждый год срока действия концессионного соглашения в случае, если

¹² Часть 1 статьи 47 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

решением о заключении концессионного соглашения, конкурсной документацией предусмотрено принятие концедентом на себя расходов на создание и (или) реконструкцию данного объекта;

3) объем расходов, финансируемых за счет средств концедента, на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения на каждый год срока действия концессионного соглашения в случае, если решением о заключении концессионного соглашения, конкурсной документацией предусмотрено принятие концедентом на себя расходов на использование (эксплуатацию) данного объекта;

4) долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера;

5) плановые значения показателей деятельности концессионера;

6) плата концедента в случае, если в качестве критериев конкурса не установлены критерии, указанные в пунктах 2 и 3, и, если решением о заключении концессионного соглашения, конкурсной документацией предусмотрена плата концедента.

К долгосрочным параметрам регулирования деятельности концессионера, которые устанавливаются в качестве критериев конкурса, относятся¹³:

1) базовый уровень операционных расходов, который устанавливается на первый год действия концессионного соглашения (расчет базового уровня операционных расходов в последующие годы действия концессионного соглашения осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного регулирования тарифов);

2) показатели энергосбережения и энергетической эффективности (удельный расход электрической энергии, уровень потерь воды);

3) нормативный уровень прибыли в случае, если конкурсной документацией предусмотрен метод индексации.

¹³ Часть 2 статьи 47 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Показатели энергосбережения и энергетической эффективности, нормативный уровень прибыли устанавливаются на каждый год срока действия концессионного соглашения.

После проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении систем водоснабжения и водоотведения концессионер представляет в орган регулирования тарифов предложение об установлении тарифов на питьевую воду (питьевое водоснабжение) и тарифов на водоотведение. Так как долгосрочные параметры регулирования тарифов (долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера) установлены концессионным соглашением, орган регулирования тарифов обязан их учитывать при формировании и установлении тарифов¹⁴.

В соответствии с Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» плановые показатели деятельности концессионера, установленные концессионным соглашением, включаются в состав производственной и инвестиционной программ концессионера. Источники финансирования инвестиционной программы определяются условиями концессионного соглашения, утверждаемая инвестиционная программа концессионера должна содержать основные мероприятия, включенные в концессионное соглашение, которые обеспечивают достижение плановых показателей его деятельности.

Формирование тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения осуществляется органами регулирования в соответствии с Основами ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения¹⁵ и Методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения¹⁶. В соответствии с указанными документами при применении метода индексации регулируемые тарифы

¹⁴ Часть 12 статьи 32 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

¹⁵ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406.

¹⁶ Утверждены приказом Федеральной службы по тарифам от 27 декабря 2013 года № 1746-э.

устанавливаются на основе долгосрочных параметров регулирования тарифов, устанавливаемых на срок, не менее чем 5 лет.

Как правило, долгосрочные параметры регулирования тарифов и тарифы устанавливаются органами регулирования на срок 5 лет. В качестве иллюстрации такого подхода представим приказ Комитета тарифного регулирования Волгоградской области от 20 декабря 2017 года № 51/9 «Об установлении тарифов на питьевую воду (питьевое водоснабжение) и водоотведение для потребителей ООО «Концессии водоснабжения» городского округа город-герой Волгоград», осуществляющего эксплуатацию централизованных систем водоснабжения и водоотведения города Волгограда на основании концессионного соглашения, заключенного в результате проведения открытого конкурса в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – закон о концессионных соглашениях). В соответствии с указанным приказом установлены долгосрочные параметры регулирования тарифов, определяемые на долгосрочный 5-ти летний период регулирования для ООО «Концессии водоснабжения». Тарифы на питьевую воду (питьевое водоснабжение) и водоотведение для потребителей ООО «Концессии водоснабжения» установлены на каждый год долгосрочного 5-ти летнего периода регулирования с 2018 года по 2022 год включительно. Сопоставление решения органа регулирования и конкурсного предложения ООО «Концессии водоснабжения» показывает, что долгосрочные параметры регулирования тарифов ООО «Концессии водоснабжения», установленные органом регулирования тарифов, отличаются от конкурсного предложения ООО «Концессии водоснабжения» (см. таблицу).

Таблица. Сопоставление долгосрочных параметров регулирования тарифов, определяемых на долгосрочный период регулирования для ООО «Концессии водоснабжения» городского округа город-герой Волгоград

Годы	Нормативный уровень прибыли, %		Уровень потерь воды, %		Удельный расход электрической энергии, кВт*ч/куб. м		Расхождение значений ДПР ¹⁷ , установленных решением органа регулирования и конкурсным предложением, %		
	Решение органа регулирования	Конкурсное предложение	Решение органа регулирования	Конкурсное предложение	Решение органа регулирования	Конкурсное предложение	Нормативный уровень прибыли	Уровень потерь воды	Удельный расход электрической энергии
2018	5	5	21,10	31,90	0,83	0,71	0%	66,1%	116,9%
2019	5	5	21,10	31,50	0,82	0,71	0%	67,0%	115,5%
2020	5	5	21,10	31,20	0,80	0,71	0%	67,6%	112,7%
2021	5	5	21,10	30,90	0,80	0,71	0%	68,3%	112,7%
2022	50	5	21,10	30,60	0,79	0,71	0%	69,0%	111,3%

¹⁷ ДПР: долгосрочные параметры регулирования.

Таким образом, такие долгосрочные параметры регулирования тарифов (долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера) как уровень потерь воды и удельный расход электрической энергии, определенные предложением концессионера, не были учтены органом регулирования при утверждении тарифов, что противоречит закону о концессионных соглашениях.

2.1.2. Прогнозируемость решений органов регулирования об установлении тарифов для концессионера

В соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера используются следующим образом.

Необходимая валовая выручка регулируемой организации включает:

- 1) текущие расходы:
 - операционные расходы;
 - расходы на энергетические ресурсы;
 - неподконтрольные расходы;
- 2) расходы на амортизацию основных средств и нематериальных активов;
- 3) нормативную прибыль;
- 4) расчетную предпринимательскую прибыль.

Согласно Методическим указаниям по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения¹⁸ (далее – Методические указания) операционные расходы на второй и последующие годы долгосрочного периода регулирования рассчитываются по формуле:

$$OP_i = OP_{i-1} \cdot (1 - \text{ИЭР}) \cdot (1 + \text{ИПЦ}_{i-1}) \cdot (1 + \text{ИКА}_{i-1}),$$

где:

OP_i – операционные расходы в году i (базовый уровень), тыс. руб.;

¹⁸ Утверждены приказом ФСТ России от 27 декабря 2013 года № 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

ИЭР – индекс эффективности операционных расходов, процентов;

$ИПЦ_{i-1}$ – индекс потребительских цен, определенный в базовом варианте прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на год $i-1$;

$ИКА_{i-1}$ – индекс изменения количества активов в году $i-1$.

Базовый уровень операционных расходов

Исходя из практики регулирования тарифов, базовый уровень операционных расходов определяется органом регулирования на начальный момент каждого долгосрочного периода регулирования, т.е. с интервалом в 5 лет. Однако в соответствии с законом о концессионных соглашениях в конкурсном предложении участник конкурса должен указать размер операционных расходов только на первый год срока действия концессионного соглашения (базовый уровень операционных расходов)¹⁹. По логике закона о концессионных соглашениях операционные расходы на второй и последующие годы регулирования тарифов в рамках концессионного соглашения должны рассчитываться на основе базового уровня операционных расходов и значений индекса эффективности операционных расходов, определяемого органом регулирования на каждый год долгосрочного периода регулирования тарифов концессионера, и индекса инфляции на весь срок действия концессионного соглашения.

В логике Методических указаний базовый уровень операционных расходов каждого нового 5-ти летнего периода регулирования – параметр, который можно обсуждать и корректировать, что и происходит на практике. Какое предложение об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение концессионер представит в орган регулирования на момент нового периода регулирования тарифов и, какое решение примет орган

¹⁹ Подпункт 1 пункта 2 части 47 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

регулирования, от этого и будет зависеть уровень операционных расходов на 5-ти летний период следующего долгосрочного периода регулирования.

Таким образом, вместо установления тарифов для концессионера на весь срок действия концессионного соглашения, органы регулирования устанавливают тарифы только на каждый 5-ти летний период срока действия концессионного соглашения или на меньший период, если в такой период заканчивается срок действия соглашения. Это происходит по причине того, что органы регулирования при установлении тарифов для концессионеров руководствуются нормативными актами в сфере регулирования тарифов, которые не учитывают, что в логике закона о концессионных соглашениях тариф для концессионера должен быть установлен на весь срок действия концессионного соглашения при первом представлении концессионером заявления об установлении тарифов в орган регулирования, что предопределяет прогнозируемость размера тарифа для концессионера на весь срок действия концессионного соглашения.

Расходы на энергетические ресурсы

Уровень потерь воды, как показатель энергосбережения и энергетической эффективности системы водоснабжения должен контролироваться в ходе исполнения концессионного соглашения (производственной и инвестиционной программ концессионера), но в расчете тарифов органом регулирования не используется.

В соответствии с Методическими указаниями при определении расходов на приобретение электрической энергии учитываются значения долгосрочных параметров регулирования тарифов, таких как удельный расход электрической энергии. Расходы на электрическую энергию определяются следующим образом: расходы на электроэнергию = объем электроэнергии * тариф на электроэнергию. Объем электроэнергии на каждый год концессионного соглашения равен удельному расходу электрической энергии, определяемому участником конкурса в конкурсном

предложении на каждый год срока действия концессионного соглашения (удельный расход электрической энергии является критерием конкурса), умноженному на объем полезного отпуска холодной воды, указанного в конкурсной документации на срок действия концессионного соглашения. В соответствии с Основами ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения²⁰ при расчете тарифов в период срока действия концессионного соглашения объем отпуска воды определяется как фактический отпуск воды за последний отчетный год с учетом динамики за последние 3 года. Соответственно, прогнозный объем полезного отпуска холодной воды, указанный в конкурсной документации, и объем отпуска воды при установлении тарифов органом регулирования будут разными, что также влечет неопределенность для концессионера в установлении размера тарифов на питьевую воду (а также на водоотведение).

Нормативная прибыль

Нормативная прибыль определяется как функция текущих расходов и расходов на амортизацию:

$$ПР_i = \pi \cdot (ТР_i + А_i),$$

где:

ПР_i – нормативная прибыль;

ТР – текущие расходы;

π – нормативный уровень прибыли (в соответствии конкурсным предложением концессионера);

А – расходы на амортизацию основных средств и нематериальных активов.

Варьирование нормативного уровня прибыли при расчетных на основании базового уровня операционных расходов операционных расходах и прогнозируемых после ввода построенных/реконструированных объектов амортизационных отчислениях должно позволить концессионеру вернуть с доходностью вложенные в концессионный проект инвестиции. В

²⁰ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406.

соответствии с законом о концессионных соглашениях нормативный уровень прибыли является одним из параметров регулирования тарифов и должен быть определен для концессионера на каждый год срока действия концессионного соглашения. Однако согласно Методическим указаниям (подпункт 2 пункта 86) нормативный уровень прибыли при установлении тарифов для концессионера определяется органом регулирования тарифов без учета размера нормативного уровня прибыли, указанного в концессионном соглашении.

Анализ закона о концессионных соглашениях и нормативных актов о регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения выявил ряд существенных проблем, связанных с возможностью его эффективного использования.

Одной из причин неудовлетворительного финансового положения предприятий водоснабжения и водоотведения являются подходы к установлению тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения.

Основная проблема концессионеров – несоответствие концессионного законодательства и нормативной базы по регулированию тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения в части определения размеров тарифов для концессионера на период действия концессионного соглашения. Вследствие чего отсутствует прогнозируемость решений органов регулирования об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение, что является существенной причиной отсутствия инвестиций в объекты коммунальной инфраструктуры – высоки риски невозврата инвестиций и неполучения необходимой доходности.

2.2. Проблемы конкурсного отбора концессионера

Определение победителя конкурса на право заключения концессионного соглашения в соответствии с законом о концессионных соглашениях осуществляется путем сравнения дисконтированной выручки участников конкурса. Победитель конкурса определяется по минимальной дисконтированной выручке участников конкурса. В случае, если разница

между дисконтированными выручками двух лучших предложений составляет более чем 2%, то победителем становится участник, по конкурсному предложению которого рассчитана минимальная валовая выручка. А в случае, если разница между дисконтированными выручками двух лучших предложений составляет менее чем 2%, победителем признается участник конкурса, предложивший наибольшее количество наилучших плановых значений показателей деятельности концессионера.

Финансовый критерий в виде дисконтированной необходимой валовой выручки (НВВ) позволяет выбрать оператора с наименьшими финансовыми потребностями. Дисконтированная выручка участника конкурса определяется с применением вычислительной программы, размещенной на официальном сайте Российской Федерации <https://torgi.gov.ru/index.html> в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов.

При определении победителя конкурса для того, чтобы посчитать выручку будущих периодов на основании заявки участника конкурса (необходимую валовую выручку от поставок товаров, оказания услуг по регулируемым тарифам на каждый год срока действия концессионного соглашения), организатор конкурса должен согласовать с органом регулирования и представить в конкурсной документации прогнозные значения следующих неконтролируемых параметров расчета тарифов:

- прогноз объема отпуска воды и (или) водоотведения на срок действия концессионного соглашения;
- прогноз цен на энергетические ресурсы на срок действия концессионного соглашения.

В процессе выполнения концессионного соглашения прогнозные параметры органом регулирования и концессионером использоваться не будут, так как расчет тарифов будет происходить по фактическим значениям неподконтрольных параметров и расходов. Речи о необходимой валовой выручке и тарифах концессионера на период действия концессионного соглашения при его заключении не идет. Для того, чтобы концессионеру

узнать свои тарифы на 5-летний ближайший период регулирования, он должен с параметрами регулирования тарифа, предложенными им при проведении конкурса, обратиться в орган регулирования и получить утвержденные тарифы.

Процедура определения победителя включает несколько шагов:

– сначала расходы (затраты) в ценах на момент проведения конкурса участников конкурса на исполнение концессионного соглашения с использованием указанных в их конкурсных предложениях значений ключевых параметров регулирования тарифов пересчитываются в цены будущих периодов с использованием представленного в конкурсной документации прогнозного индекса инфляции;

– потом на основе этих затрат будущих периодов определяется необходимая валовая выручка будущих периодов;

– затем эта выручка разных годов приводится к сопоставимым значениям с применением коэффициента дисконтирования, равным норме доходности инвестированного капитала.

Коэффициент дисконтирования выше, чем индекс инфляции, поскольку он включает кроме инфляционных факторов еще и минимальную реальную требуемую доходность инвестиций. Использование коэффициента дисконтирования необходимо, когда речь идет о возврате инвестиций, но неверно, когда речь идет о сопоставлении выручки разных временных периодов. Дисконтирование необходимой валовой выручки (PV) производится по формуле²¹:

$$PV = \sum_{t=T_0}^{T_1} \frac{V_t}{(1+r)^{t-T_0}},$$

где:

T_1 - последний год срока действия концессионного соглашения;

²¹ Пункт 5 Правил дисконтирования величин при оценке конкурсных предложений на право заключения концессионных соглашений и договоров аренды в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2014 года № 510.

t - год реализации концессионного соглашения;

T_0 - первый год срока действия концессионного соглашения;

V_t - будущие значения необходимой валовой выручки участника конкурса, рассчитанные исходя из предложенных им значений параметров;

r - коэффициент дисконтирования.

Использование данного подхода приводит к тому, что завуалировано выручка начальных лет реализации концессионного соглашения будет играть более значимую роль в принятии решений о победителе, чем выручка последних лет: участник конкурса с необходимой валовой выручкой (размером расходом участника конкурса на создание/реконструкцию объекта концессионного соглашения), превышающей необходимую валовую выручку другого участника (размер предложенных расходом другим участником на создание/реконструкцию объекта концессионного соглашения), но распределенной в более поздние годы реализации концессионного соглашения, получит меньший размер дисконтированной выручки, чем другой участник конкурса и станет его победителем.

Процедура отбора победителя конкурса по минимальной дисконтированной выручке может искажать оценки участников конкурса: победителем конкурса может стать участник конкурса, предложивший больший объем расходов на создание/реконструкцию объекта концессионного соглашения, а участник конкурса, предложивший меньший размер расходов на создание/реконструкцию объекта соглашения, может стать проигравшим. Хотя объем расходов на создание/реконструкцию объекта концессионного соглашения не является параметром регулирования тарифов, тем не менее, он играет важную роль в установлении их размеров. Предельный размер расходов концессионера на создание/реконструкцию объекта концессионного соглашения наряду с укрупненными нормативами цены создания различных видов объектов капитального строительства непромышленного назначения и объектов инженерной инфраструктуры определяет предельную стоимость реализации мероприятий инвестиционной

программы концессионера. Чем выше стоимость реализации инвестиционной программы – тем выше тарифы концессионера. Только превышение суммы расходов на реализацию мероприятий, включенных в соответствии с концессионным соглашением в утверждаемую инвестиционную программу, предельного размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения является основанием для отказа в утверждении проекта инвестиционной программы концессионера и направления ее на доработку²².

Технические критерии – плановые значения показателей деятельности концессионера – используются при проведении конкурсов на право заключения концессионных соглашений в редких случаях близких друг к другу значениях дисконтированных выручек двух лучших предложений участников конкурсов. Это означает, что выбор победителя осуществляется в основном на основе финансового критерия в ущерб техническим критериям.

Тем не менее, в целом, можно констатировать, что установленный законодательством порядок проведения конкурса на заключение концессионного соглашения позволяет концеденту определить параметры деятельности концессионера по достижению плановых показателей деятельности, строительству/модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Орган регулирования учитывает базовый уровень операционных расходов только в первый долгосрочный период регулирования в течение действия концессионного соглашения, а ресурсы для возврата вложенных инвестиций, зафиксированные в концессионном соглашении в виде такого долгосрочного параметра регулирования как нормативный уровень прибыли, каждый год срока действия соглашения. Тем самым создаются определенные экономические стимулы для повышения эффективности деятельности концессионеров. Однако при этом сохраняется высокая степень неопределенности в отношении будущих значений тарифов,

²² Подпункт «г» пункта 17¹ Правил разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года № 641.

в связи с чем, тарифный риск, по-прежнему, остается одним из ключевых барьеров привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор.

3. Существующие проблемы и тенденции концессий в сфере водоснабжения и водоотведения

Существующие проблемы и тенденции концессий в сфере водоснабжения и водоотведения выявлены путем представления анализа соответствующих нормативных актов, а также путем анализа конкурсных документаций конкурсов на право заключение концессионных соглашений в сфере водоснабжения и водоотведения по малым населенным пунктам в 2015 – 2018 гг., в том числе в рамках которых с победителем не было заключено концессионное соглашение, которые размещены на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов. Конкурсные документации анализировались на предмет качества их подготовки в части соблюдения требований закона о концессионных соглашениях к документам, входящим в ее состав; объема инвестиционных обязательств, возлагаемых на концессионера, определяемых предельным размером расходов на создание/реконструкцию объекта концессионного соглашения; срока действия концессионного соглашения; периода в рамках срока действия концессионного соглашения, в течение которого должны быть выполнены обязательства концессионера по строительству/реконструкции объекта концессионного соглашения.

3.1. Низкое качество подготовки конкурсной документации

Подготовка документации для проведения конкурса на заключение концессионного соглашения в отношении централизованных систем водоснабжения и водоотведения – достаточно трудоемкий процесс, требующий как высокой квалификации специалистов, так и значительных материальных и временных затрат. Требования к составу конкурсной документации и условиям концессионного соглашения определены законом о концессионных соглашениях. За время действия данного закона и проведения большого количества конкурсов органы местного самоуправления приобрели опыт подготовки такой документации, качество

которой определяет качество реализации инвестиционного проекта в рамках концессионного соглашения.

В то же время анализ отдельных конкурсных документаций, размещенных на сайте Российской Федерации <https://torgi.gov.ru/index.html> в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, показал, что:

- в конкурсных документациях присутствуют такие относительно простые для подготовки местными специалистами условия как состав и описание, в том числе технико-экономические показатели, объекта соглашения, требования, которые предъявляются к участникам конкурса, перечень и формы документов и материалов, представляемых для участия в конкурсах;

- в конкурсных документациях по сути отсутствуют правильно подготовленные отчеты о техническом обследовании систем водоснабжения и водоотведения, являющихся объектом концессионного соглашения. Представленные в документациях такие отчеты составляются как акты технического состояния передаваемых в концессия объектов водоснабжения и водоотведения, которые не соответствуют требованиям к проведению технического обследования централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, утвержденным приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 5 августа 2014 года № 437/пр. Вместо этого в конкурсную документацию зачастую включаются виды работ, которые должен выполнить концессионер;

- не указываются сроки выполнения концессионером обязательств по строительству/реконструкции объектов концессионного соглашения;

- такие долгосрочные параметры регулирования тарифов как нормативный уровень прибыли, удельный расход электрической энергии зачастую установлены только на начальной период действия концессионного соглашения, а не весь срок его действия;

– отсутствуют размеры, условия, порядок и сроки выплаты неустойки за нарушение сторонами обязательств по концессионному соглашению.

Низкое качество конкурсной документации в отдельных муниципалитетах, что характерно в большинстве своем для малых муниципальных образований, объясняется в том числе отсутствием специалистов необходимого уровня для подготовки конкурсной документации надлежащего качества. Низкий уровень кадров в органах местного самоуправления требует их серьезной переподготовки.

3.2. Ограниченные финансовые возможности малых муниципалитетов

Проекты инвестиций в отрасль водоснабжения и водоотведения малых муниципальных образований далеко не всегда обладают достаточной коммерческой привлекательностью для потенциального инвестора, поскольку могут быть не окупаемы за счет осуществления концессионером деятельности с использованием объекта. Без гарантий возврата публичной стороной расходов инвестора такие проекты становятся не привлекательными для концессионеров.

Повышение инвестиционной привлекательности объектов коммунальной инфраструктуры в целом и водоснабжения и водоотведения, в частности, в особенности в малых городах в силу их специфики возможно через финансовое участие концедента в софинансирование капитальных и текущих затрат концессионера.

Проведенный анализ конкурсных документов для проведения конкурсов на передачу в концессию объектов централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения в малых городах показывает, что одной из причин не заключения концессионных соглашений, даже по итогам успешно проведенных конкурсов с определением их победителей, является отсутствие в бюджете муниципалитета-концедента средств для выплаты платы концедента, несмотря на ее включение в конкурсную документацию и соглашение. Информация о торгах на право заключение концессионного

соглашения в сфере водоснабжения и водоотведения по малым населенным пунктам в 2015 – 2018 гг., в рамках которых с победителем не было заключено соглашение, представлена в приложении к настоящему исследованию.

Дефицитные бюджеты малых муниципалитетов, убытки муниципальных водоканалов не позволили профинансировать инвестиционную программу по модернизации систем водоснабжения и водоотведения до передачи в концессию, что во многом привело к неэффективности соответствующего муниципального унитарного предприятия водоснабжения и водоотведения и принятию решения о передаче системы водоснабжения и водоотведения в концессию.

В связи с этим передача объектов водоснабжения и водоотведения в концессию без финансового участия муниципалитетов также не сможет решить проблемы повышения качества и надежности систем водоснабжения и водоотведения и существенного повышения доходов.

Практика показывает, что и после принятия решения о передаче в концессию недофинансированных объектов в бюджете муниципалитета не возникают свободные денежные средства для софинансирования работ концессионера по модернизации систем и объектов водоснабжения и водоотведения.

Представляется, что бюджетная поддержка со стороны субъекта Российской Федерации малым муниципалитетам на цели выплаты платы концедента может повысить инвестиционную привлекательность концессии в сфере водоснабжения и водоотведения малых городов.

При этом субъект Российской Федерации может привлечь софинансирование от Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ) на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры путем предоставления финансовых средств на подготовку и реализацию проектов модернизации, софинансирование

процентной ставки по кредитам, привлекаемым на цели модернизации инфраструктуры.

Общие условия предоставления софинансирования содержатся в Правилах предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры путем предоставления финансовых средств на подготовку проектов модернизации и софинансирование процентной ставки, которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 года № 997. Согласно оперативной информации Фонда ЖКХ по состоянию на 1 июля 2018 года, Фондом ЖКХ одобрены заявки на предоставление финансовой поддержки на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры Владимирской, Иркутской, Костромской и Ульяновской областей и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на общую сумму 429,95 млн рублей²³.

3.3. Неустойчивое финансовое положение потенциальных концессионеров

Проведенный анализ конкурсов на передачу в концессию объектов водоснабжения и водоотведения в малых городах показывает, что одной из причин не заключения концессионных соглашений, даже по итогам успешно проведенных конкурсов, с его победителем является неспособность такого победителя предоставить непередаваемую безотзывную банковскую гарантию в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 23 закона о концессионных соглашениях. Требования к такой банковской гарантии утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 1188. Этим постановлением установлено, что сумма гарантии должна быть обязательно указана в концессионном соглашении в виде процентного значения от суммы обязательств концессионера по его

²³ <http://fondgkh.ru/rezultatyi-raboty/operativnaya-informatsiya-o-deyatelnosti-fonda-sodeystviya-reformirovaniyu-zhkh-po-sostoyaniyu-na-01-12-2015/>.

расходам на создание и (или) реконструкцию (модернизацию) объекта концессионного соглашения.

Анализ регламентов ряда банков²⁴, имеющих право выдачи подобных гарантий²⁵, показывает, что выдача гарантии осуществляется на тех же принципах, что и предоставление кредита. Поэтому требования к принципалу по такой гарантии и к его финансовому состоянию, наличию обеспечения (залогов, поручительств) аналогичны требованиям к заемщику.

Отказ в предоставлении гарантии (что приводит к отказу в заключении концессионного соглашения) показывает на нестабильное финансовое состояние большинства малых и средних организаций, которые в основном и являются потенциальными концессионерами в отношении систем водоснабжения и водоотведения малых городов.

Представляется, что необходимо смягчение нормативных требований к способу обеспечения обязательств концессионеров при заключении концессионных соглашений в отношении систем и объектов водоснабжения и водоотведения малых городов, например, предоставить возможность обеспечивать обязательства концессионера гарантией организаций (коммерческих и специализированных некоммерческих региональных операторов, предоставляющих гарантии и поручительства субъектам малого и среднего предпринимательства).

3.4. Фиктивность инвестиционных программ концессионеров

Концессионное соглашение затрагивает достаточно широкий круг вопросов, связанных с реализацией мероприятий по строительству (реконструкции) объектов инфраструктуры, а также с их последующей эксплуатацией.

²⁴Напр.:

https://www.sberbank.ru/ru/s_m_business/credits/guarantee,
https://www.psbank.ru/~media/Files/Product%20Documents/Business/StateProcurements/rules_predostavl_EBG_250118.ashx, дата последнего обращения – 10 августа 2018 года.

²⁵ См. пункт «а» Требований к банковской гарантии, предоставляемой в случае, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 1188).

Инвестиционные обязательства концессионера (обязательства по созданию и (или) реконструкции объектов) являются важнейшей составляющей концессии, ее квинтэссенцией: по логике законодателя существенные финансовые затраты на реконструкцию старых сетей и сооружений и на строительство новых перекладываются с неэффективных и недофинансированных унитарных предприятий на эффективных и финансово состоятельных концессионеров.

Данные обязательства заявляются участниками конкурсов в своих конкурсных предложениях. Предлагаемые мероприятия по реконструкции/строительству объектов определяют размер инвестиционной составляющей, включаемой в состав необходимой валовой выручки, оцениваемой при проведении конкурса. Также данные мероприятия учитываются при планировании значений показателей качества, надежности и энергетической эффективности.

Проведенный анализ конкурсов, организованных администрациями малых муниципалитетов, показывает, что в основном концессионеры при подготовке конкурсных продолжений переносят сроки проведения работ по модернизации и реновации сетей и сооружений на вторую половину срока концессии. Фактически концессионеры не намерены привлекать средства на инвестиционную программу, а лишь обозначают объем инвестиций. Вероятно, они намерены за счет постепенного роста тарифа аккумулировать средства для осуществления инвестиционной программы. Однако это противоречит целям передачи сетей и объектов водоснабжения и водоотведения в концессию. Подобный подход может быть реализован на базе действующих предприятий водоснабжения и водоотведения. По сути эксплуатирующее системы водоснабжения и водоотведения неэффективное унитарное предприятие заменяется на неэффективную коммерческую организацию.

3.5. Финансовая несостоятельность концессий

Население в малых поселениях имеет ограниченный уровень доступа к централизованным и локальным системам водоснабжения и водоотведения, имеющим современный уровень эксплуатации. К тому же низкая плотность населения требует протяженных сетей и высоких затрат на перекачку воды и стоков.

Малый объем полезного отпуска, высокая энергоемкость систем водоснабжения и водоотведения, недостаток необходимой валовой выручки в малых городах являются следствием малой численности населения, низкой платежной дисциплины (в том числе в связи с низким уровнем жизни населения малых городов), высокой протяженности сетей и высоких потерь на сетях.

Соответственно строительство/реконструкция объектов водоснабжения и водоотведения требует значительных инвестиций, которые не могут быть возвращены за счет платежей потребителей за соответствующие услуги. Недостаточный объем необходимой валовой выручки не может быть компенсирован ни ростом потребления (в основном население малых городов не растет, а часто и снижается за счет миграционного оттока), ни ростом тарифа (в силу особенностей тарифного регулирования и применения индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги).

4. Меры по повышению инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения для концессионеров

В рамках настоящего исследования инвестиционная привлекательность рассматривается с позиции заинтересованности бизнеса вкладывать средства в модернизацию систем водоснабжения и водоотведения малых городов, т.е. привлекательность сектора водоснабжения и водоотведения для инвесторов в целях получения прибыли и модернизации коммунальной инфраструктуры путем улучшения ее состояния, повышения надежности, качества и энергетической эффективности, т.е. достижения полезного эффекта.

Малыми городами признаются города и поселки городского типа с численностью жителей до 50 тыс. человек²⁶. Согласно Всероссийской переписи населения в 2010 году количество малых городов и поселков городского типа составило 2067 (87% всех городов и поселков городского типа), однако в них проживает лишь 23% городского населения России²⁷.

Особенности малых городов приводят к следующим негативным факторам, снижающим привлекательность инвестиций в отрасль водоснабжения и водоотведения малых городов:

- большая протяженность сетей в связи с малой этажностью застройки и низкой плотностью населения;
- высокая удельная энергоемкость производства в связи с малым объемом отпуска и большой протяженностью сети;
- высокая потребность в инвестициях в связи с большой протяженностью сети;
- невысокая норма прибыли в связи с высокими затратами и низким объемом отпуска.

Именно высокая (относительно объема выручки) потребность в инвестициях и невысокая (относительно потребности в инвестициях) норма

²⁶ Пункт 4.4 СП 42.13330.2011 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утверждены приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 820).

²⁷ Социально-демографический портрет России: По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года/ Федеральная служба государственной статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2012. с.12.

прибыли являются факторами, существенно снижающими заинтересованность концессионеров и инвесторов в коммунальном секторе малых муниципальных образований.

В рамках настоящего исследования рассмотрены аспекты повышения инвестиционной привлекательности централизованных систем водоснабжения и водоотведения малых муниципальных образований с позиции концессионера и внешнего инвестора, предоставляющего финансовые средства концессионеру на платной возвратной основе (банки, пенсионные фонды). В связи с чем, рассмотрение вопроса повышения инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения малых городов осуществляется с позиции следующих двух аспектов:

(а) инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения для концессионеров в части инвестирования в модернизацию и эксплуатацию таких систем на условиях соглашений о концессии;

(б) инвестиционной привлекательности концессий в сфере водоснабжения и водоотведения для внешних инвесторов.

4.1. Меры по снижению тарифных рисков для концессионеров

Меры по снижению тарифных рисков для обеспечения инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения важны не только для концессионеров, а и для внешних инвесторов для того, чтобы обеспечить инвестирование в модернизацию и эксплуатацию таких систем на условиях соглашений о концессии.

С учетом мировой практики можно допустить, что в случае заключения концессионных соглашений тарифы концессионера могут не регулироваться, а быть предметом концессионного соглашения при условии, что тарифный план торгуется в процессе проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Порядок установления тарифов на товары и услуги концессионера предлагается сделать частью концессионного соглашения:

– оценка предложений участников конкурса осуществляется как по финансовому критерию, так и по техническим критериям, вес которых в принятии решения о победителе конкурса может составлять не менее 40%;

– торговля не валовой выручкой, а тарифами: оценка участников конкурса по финансовому критерию осуществляется по среднему тарифу в ценах на первый год заключения концессионного соглашения на срок действия такого договора;

– начальное значение среднего тарифа задается в конкурсной документации организатором конкурса с учетом выполнения требуемых от участника конкурса инвестиционных обязательств;

– при исполнении концессионного соглашения тарифы на каждый год корректируются по формуле, в порядке и по правилам, определенным в соглашении;

– распределение рисков адекватности прогнозов между концедентом и концессионером: публичный партнер должен принять на себя ответственность за прогнозные значения объемов реализации товаров и услуг концессионером.

Использование в качестве финансового критерия среднего тарифа и формулы его корректировки позволит концессионеру спрогнозировать выручку будущих периодов, необходимую для выполнения его обязанностей по соглашению, а концеденту – выбрать участника с наименьшими финансовыми потребностями. В результате в концессионном соглашении реализуется принцип «цена-качество».

В дополнение к изложенным предложениям – ограничение сроков концессионных соглашений 15 – 20 лет, как инструмент конкуренции за рынок, при этом в концессионном соглашении должны определяться конкретные инвестиционные задачи исходя из текущих потребностей со сроком их решения в начальной стадии концессионного соглашения (не позднее 5 лет с момента подписания соглашения). В концессионное соглашение не должны включаться инвестиционные задачи, которые

собираются решать через десять, двадцать лет. Оставшиеся 10 – 15 лет срока действия концессионного соглашения осуществляется эксплуатация объектов систем водоснабжения и водоотведения, возврат вложенных инвестиций.

В концессионном соглашении должна быть определена система мониторинга за значениями целевых показателей – показателей деятельности концессионера, а также система штрафных санкций за недостижение таких показателей.

4.2. Привлечение бюджетного софинансирования

4.2.1. Обеспечение минимального гарантированного дохода концессионера за счет бюджетных субсидий

Проекты инвестиций в отрасль водоснабжения и водоотведения малых муниципальных образований далеко не всегда обладают достаточной коммерческой привлекательностью для потенциального инвестора. Одними из основных причин невысокого интереса к конкретным проектам являются низкие показатели их финансовой эффективности и высокие риски частной стороны по нему:

- финансово-экономические, в том числе увеличение стоимости проекта из-за некачественной подготовки конкурсной документации, а также риск неполучения ожидаемой доходности из-за снижения объемов потребления;

- правовые, в том числе изменения тарифного регулирования судебной практикой, негативно влияющие на доходность концессионера.

Основными финансово-экономическими рисками являются:

- риск завышения в схемах водоснабжения и водоотведения прогноза нагрузки и объема реализации, что, в свою очередь, влияет как на размер капитальных затрат, так и на расчет такого показателя энергоэффективности, как удельный расход электрической энергии;

- риск падения собираемости платежей потребителей, основную часть которых составляет население;

- риск ограничения роста тарифов.

Законодательство о концессионных соглашениях и законодательство в сфере водоснабжения и водоотведения в целях снижения данных рисков предусматривает:

– обязанность органа регулирования тарифов устанавливать концессионеру долгосрочные тарифы в соответствии с методом регулирования тарифов, долгосрочными параметрами регулирования тарифов, предусмотренными концессионным соглашением и ранее согласованными органом регулирования тарифов²⁸;

– использование при установлении тарифов для концессионера правил установления тарифов, действовавших на дату заключения соглашения²⁹, либо по дополнительному соглашению сторон, предварительно согласованному с органом регулирования тарифов и антимонопольным органом, на дату установления тарифов концессионера³⁰; при недостижении концессионером утвержденных плановых значений показателей качества и надежности в сфере водоснабжения и водоотведения тарифы подлежат уменьшению³¹;

– бюджетную ответственность за недополученные доходы концессионера в связи с установлением концессионеру тарифов не в соответствии с долгосрочными параметрами регулирования тарифов концессионера, предусмотренными концессионным соглашением, либо в связи с досрочным пересмотром долгосрочных тарифов концессионера³²;

– предусмотрен механизм учета ранее не учтенных и понесенных экономически обоснованных расходов и недополученных доходов, вызванных снижением фактической реализации товаров и услуг (полезного отпуска) по сравнению с плановой, учтенной при установлении тарифов, включая затраты по обслуживанию займов /кредитов, привлеченных для

²⁸ Пункт 1 части 1 статьи 42 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

²⁹ Часть 2 статьи 44 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

³⁰ Часть 3 статьи 44 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

³¹ Часть 7 статьи 39 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

³² Пункт 1 части 12, части 19 – 24 статьи 32 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

покрытия кассового разрыва (пункт 15 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406);

– учет сомнительных долгов населения в размере не более 2% необходимой валовой выручки, относимой на население за прошлый год (пункт 42 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения) в связи с падением собираемости платежей потребителей.

Несмотря на вышеуказанные меры снижения финансовых рисков концессионера, риск падения доходов (снижения выручки) от эксплуатации объекта концессии зависит от ряда неконтролируемых сторонами факторов, как объективных (падение полезного отпуска), так и субъективных (ошибки при разработке и утверждении генеральных планов поселений, схем теплоснабжения, схем водоснабжения и водоотведения, приводящие к завышению объемов нагрузки и, соответственно, объемов планируемой реализации товаров и услуг). В связи с этим в мировой практике активно применяется такой способ защиты и привлечения инвестора, как институт минимального гарантированного дохода (МГД).

МГД – возмещение концедентом доходов концессионера, недополученных им по не зависящим от самого концессионера причинам, связанным с падением спроса на объект концессии.

МГД применяется в том случае, если возврат инвестиций и получение дохода осуществляется за счет платы за использование объекта (включая оказание потребителям услуг с его использованием). Выплата МГД государственным партнером осуществляется в случае недостаточного спроса на продукт инвестиционного проекта. Таким образом, механизм МГД полностью либо частично перекладывает на публичную сторону концессии вышеописанные финансовые риски концессионера.

Действующее законодательство содержит правовое описание МГД (компенсации концессионеру) только в отношении проектов строительства

платных автодорог³³. Анализ данного правового регулирования свидетельствует о следующем:

- МГД не является штрафом за нарушение публичной стороной концессии своих обязательств;
- выплата МГД производится при падении выручки (дохода) от эксплуатации объекта концессии ниже определенного в концессионном соглашении уровня;
- на момент заключения концессионного соглашения невозможно установить размер выплаты МГД.

Использование МГД в концессиях в сфере водоснабжения и водоотведения повысит их инвестиционную привлекательность, однако действующее законодательство в части регулирования концессий в водоснабжении и водоотведении не предусматривает выплаты МГД, лишь предусматривая выплату компенсации для обеспечения окупаемости инвестиций частной стороны в случае изменения правового регулирования, которое привело к ухудшению положения концессионера.

Поскольку концессионное соглашение согласно общим положениям является договором, содержащими элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами, то стороны такого соглашения вправе по своему усмотрению реализовывать закрепленный в статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации принцип свободы договора и, исходя из него, определять условия концессионного соглашения. Соответственно стороны вправе включить в концессионное соглашение обязательства выплаты публичной стороной МГД, прямо не предусмотренные законодательством.

При этом необходимо принять во внимание, что выплата публичным партнером МГД может осуществляться только из бюджетных источников и на основе норм бюджетного законодательства. Так, согласно статье 78

³³ Пункт 5 части 3 статьи 38 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Бюджетного кодекса Российской Федерации МГД может быть осуществлена путем выплаты бюджетной субсидии, предоставляемой на цели возмещения:

- недополученных доходов;
- затрат в связи с производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Данные цели полностью совпадают с целями применения МГД, однако существует проблема квалификации концессионного соглашения с условием о выплате МГД как соглашения о предоставлении субсидии, что ведет к необходимости включения в него дополнительных положений в соответствии с бюджетным законодательством о предоставлении субсидии.

Еще одна сложность включения МГД в концессионное соглашение и в бюджет соответствующего публичного партнера – отсутствие законодательной базы для определения размера недополученного концессионером дохода, подлежащего компенсации. На стадии заключения соглашения невозможно определить точный размер возмещения недополученного дохода и, соответственно, заложить в бюджет концедента, поскольку рассчитать сумму недополученного дохода можно исключительно по итогам получения концессионером финансового результата по факту осуществления деятельности с использованием объекта концессии.

Исходя из вышеизложенного и в связи с особенностями бюджетного планирования, либо концедент должен указать в бюджете на планируемый год полную сумму МГД в пределах, установленных в соглашении (в то время как обязательство по выплате МГД может и не наступить), либо концессионер должен предоставить отсрочку выплаты МГД до внесения соответствующих изменений в бюджет концедента исходя из фактически недополученной выручки.

Судебная практика на вопрос о правомерности МГД дает диаметрально противоположные ответы. Так, Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд пришел к выводу о неправомерности включения МГД в

концессионное соглашение³⁴, поскольку по рассматриваемому проекту концедент принимал на себя обязательство возместить затраты и недополученные доходы концессионера, образованные вследствие снижения уровня загрузки объекта соглашения ниже минимального уровня, определенного конкурсной документацией, приведшего к недополучению доходов концессионера, либо возникновению неучтенных органом регулирования тарифов экономически обоснованных расходов, однако возможность возмещения указанных расходов и недополученных доходов прямо не предусмотрена законом о концессионных соглашениях, соответственно, такое возмещение не допускается.

В решении Арбитражного суда г. Москвы³⁵ МГД с точки зрения правовой квалификации представляет собой дополнительные обязательства концедента по соглашению.

В целом, можно сделать вывод, что с целью обеспечения возможности реализации проектов с МГД и снижения рисков оспаривания соответствующих положений концессионных соглашений требуются некоторые изменения действующего законодательства, в том числе:

- установление в качестве существенного условия концессионного соглашения обязательства концедента по выплате МГД, а также механизма расчета (показателей, параметров, на основе которых рассчитывается размер МГД) и условий выплаты МГД как самостоятельного платежа, не входящего в плату концедента;

- установления в качестве существенного условия концессионного соглашения обязательства субъекта Российской Федерации (если он выступает стороной концессионного соглашения) обеспечивать выплату соответствующей субсидии муниципалитету-концеденту на цели обеспечения МГД концессионера;

³⁴ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2017 года № 18АП-9960/2017 по делу № А 76-31705/2016.

³⁵ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14 сентября 2017 года по делу № А40-93716/2017.

- установление предельного размера МГД в качестве критерия концессионного конкурса.

Использование данного механизма в концессионных проектах:

- повышает заинтересованность потенциальных концессионеров в проекте за счет снятия риска не окупаемости проекта;
- позволяет концессионеру не снижать качество услуг (в связи с вынужденной экономией) в случае возникновения объективных негативных факторов, влияющих на экономику проекта;
- способствует привлечению концессионером внешнего (проектного) финансирования за счет обеспечения минимально необходимого объема выручки в проекте для обслуживания долга;
- снимает политические и регуляторные риски, связанные с изменением подходов к расчету тарифов.

4.2.2. Обеспечение внесения платы концедента за счет бюджетных субсидий

Значительное количество инфраструктурных проектов не окупаемы за счет осуществления концессионером деятельности с использованием объекта, и без гарантий возврата публичной стороной расходов инвестора такие проекты становятся непривлекательными для концессионеров.

Кроме рассмотренного в предыдущей части настоящего исследования механизма МГД повысить привлекательность инвестиций в системы водоснабжения и водоотведения малых городов для концессионеров может внесение публичной стороной концессии платы концедента с целью снижения издержек частного инвестора, которые не могут быть покрыты за счет поступлений от эксплуатации объектов концессии в связи с особенностями систем водоснабжения и водоотведения малых городов, описанных в разделе 3 настоящего исследования.

Под платой согласно мировой практике понимаются следующие виды выплат публичной стороной концессий частной стороне:

– капитальный грант – частичное либо полное финансирование затрат концессионера, связанных с созданием либо реконструкцией объекта концессии;

– эксплуатационный платеж – частичное либо полное финансирование затрат концессионера по эксплуатации объекта концессии;

– инвестиционный платеж – частичное либо полное финансирование возврата инвестиций и обеспечение МГД концессионера.

Согласно части 13 статьи 3 закона о концессионных соглашениях плата концедента может направляться на покрытие расходов концессионера:

– на создание либо реконструкцию объекта концессионного соглашения;

– использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Законодательство не позволяет однозначно определить, что должно входить в плату концедента, например, оплата процентов (полностью или частично) по привлеченным на цели реализации концессионного соглашения кредитам, в результате чего возникают проблемы при определении ее размера и структуры.

Проведенный анализ конкурсов на передачу в концессию объектов водоснабжения и водоотведения в малых городах показывает, что одной из причин не заключения концессионных соглашений даже по итогам успешно проведенных конкурсов с выявленным победителем является отсутствие в бюджете муниципалитета-концедента средств для выплаты платы концедента, несмотря на ее включение в конкурсную документацию и соглашение.

Дефицитные бюджеты малых муниципалитетов, убытки муниципальных водоканалов из-за специфики рынка в малых городах, не позволяют профинансировать инвестиционные программы по модернизации систем водоснабжения и водоотведения. В связи с этим передача объектов водоснабжения и водоотведения в концессию без финансового участия муниципалитетов также не сможет решить проблемы повышения качества и

надежности систем водоснабжения и водоотведения и существенного повышения полезного отпуска, повышения доходов.

Представляется, что бюджетная поддержка со стороны субъекта Российской Федерации малым муниципалитетам на цели выплаты платы концедента может повысить инвестиционную привлекательность концессии в сфере водоснабжения и водоотведения малых городов.

Федеральный закон о концессионных соглашениях обязывает субъект Российской Федерации быть самостоятельной стороной концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения, если регулирование тарифов в данной отрасли не передано на муниципальный уровень. Подобный подход направлен на обеспечение стабильных условий функционирования концессионера, снимает часть правовых и финансовых рисков, в частности риск ограничения роста тарифов.

Однако участие субъекта Российской Федерации в качестве самостоятельной стороны в концессии не позволяет ему принять на себя обязательство по предоставлению муниципалитету субсидии на выплату платы концедента, поскольку согласно части 13 статьи 3 о концессионных соглашениях обязательства по выплате платы принимает на себя концедент в порядке, установленном бюджетным законодательством. Согласно статье 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) денежные средства могут расходоваться только по тем направлениям, которые определены бюджетным законодательством. Плата концедента может выплачиваться как бюджетная субсидия, которая в силу подпункта 3 пункта 2 статьи 78 БК РФ может предоставляться только при наличии нормативно-правового акта о ее предоставлении. Таким нормативно-правовым актом в соответствии с частью 4 статьи 178 БК РФ может быть соответствующая государственная программа субъекта Российской Федерации, которой будет предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию такой программы.

Таким образом, представляется возможным следующий порядок закрепления обязанности субъекта Российской Федерации субсидировать плату концедента в рамках концессии систем водоснабжения и водоотведения малых населенных пунктов:

– принятие региональной программы либо включение в существующие региональные программы в сфере ЖКХ раздела, направленного на развитие систем водоснабжения и водоотведения малых населенных пунктов через предоставление муниципалитетам субсидии на цели выплаты платы концедента;

– включение в муниципальный правовой акт о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения в сфере водоснабжения и водоотведения, в условия конкурсной документации и в концессионное соглашение условия о выплате платы концедента на цели финансирования части затрат концессионера по созданию либо реконструкции передаваемого в концессию объекта;

– включение на ежегодной основе в соответствии с принятой программой и заключенными концессионными соглашениями в бюджеты региона и муниципалитета соответствующих строк в доходную и расходную части с целью закрепления обязательств по выплате платы концедента.

Кроме принятия или изменения вышеуказанных региональных и местных программ развития, потребуется внесение изменений в закон о концессионных соглашениях в части установления в качестве существенного условия концессионного соглашения обязательства субъекта Российской Федерации (если он выступает стороной концессионного соглашения) обеспечивать выплату соответствующей субсидии муниципалитету-концеденту на цели выплаты платы концедента.

4.3. Налоговые льготы

Учитывая ограниченные возможности роста тарифа, капиталоемкость создаваемой концессионером за свой счет (с учетом возможного привлечения заемного капитала) в рамках концессии инфраструктуры, налоговая нагрузка

на концессионера служит сдерживающим фактором для привлечения инвестиций в отрасль водоснабжения и водоотведения малых городов.

4.3.1. Налог на имущество организаций

В рамках концессии концессионер обязуется за свой счет создать либо реконструировать определенное имущество, право собственности на которое принадлежит (в случае реконструкции) или будет принадлежать (в случае создания) концеденту.

Согласно пункту 15 статьи 3 закона о концессионных соглашениях права владения и пользования концессионера недвижимым имуществом, входящим в состав объекта концессионного соглашения, недвижимым имуществом, предоставленным концессионеру, подлежат государственной регистрации в качестве обременения права собственности концедента. Такое имущество подлежит отражению на балансе концессионера и обособляется от его имущества.

Согласно статье 378.1 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) имущество, переданное концессионеру и (или) созданное им в соответствии с концессионным соглашением, подлежит налогообложению у концессионера. Особенности бухгалтерского учета переданных и (или) созданных в соответствии с концессионным соглашением основных средств указаны в информации Минфина России от 24 января 2007 года «Об особенностях отражения концессионером в бухгалтерском учете операций по концессионному соглашению». Так, в соответствии со статьей 378.1 НК РФ и с главой 30 НК РФ концессионер является плательщиком налога на имущество предприятий в отношении имущества, переданного ему или созданного на основании концессионного соглашения (письмо Минфина России от 23 октября 2012 года № 03-05-04-01/36). Базой для начисления налога на имущество организаций выступает остаточная стоимость имущества (статья 375 НК РФ). Зачастую имущество, принимаемое концессионером на баланс в момент заключения концессионного соглашения, имеет нулевую или близкую к ней стоимость. Реконструируя

и/или возводя новые капиталоемкие объекты систем водоснабжения и водоотведения, концессионер увеличивает стоимость имущества, отражаемого в его балансе, и вынужден существенно наращивать сумму налоговых отчислений по налогу на имущество организаций. С учетом общего ограничения на резкий рост тарифов в целом и особенностей систем водоснабжения и водоотведения малых городов, резкое повышение налоговой нагрузки после принятия к учету имеющих высокую балансовую стоимость вновь построенных либо реконструированных объектов системы водоснабжения и водоотведения не позволяет достичь положительного финансового результата.

Подобная налоговая нагрузка снижает интерес потенциальных инвесторов – концессионеров в системы водоснабжения и водоотведения малых городов.

Льгота по налогу на имущество организаций может быть установлена законом субъекта Российской Федерации (абзац 2 части 2 статьи 372 НК РФ). Представляется, что установление региональными властями льготной (плоть до нулевой) ставки налога на имущество организаций для концессионеров в отношении объектов систем коммунальной инфраструктуры, переданных либо созданных (реконструированных) по концессионному соглашению на период окупаемости инвестиций, позволит получить новую качественную инфраструктуру, обеспечивающую качество и надежность коммунальных услуг.

Необходимо отметить, уже сейчас в отдельных случаях возможно применение льготной ставки по налогу на имущество организаций: в соответствии с пунктом 21 статьи 381 НК РФ освобождены от налога организации в отношении вновь вводимых объектов, имеющих высокую энергетическую эффективность, в соответствии с Перечнем объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой

энергетической эффективности³⁶, на 3 года с момента принятия к учету таких объектов.

Практика показывает, что капитальные затраты на сооружение объектов с высокой энергоэффективностью выше, чем на создание аналогичных сооружений по старым технологиям. Для стимулирования концессионеров к повышению энергоэффективности систем водоснабжения и водоотведения считаем необходимым продлить срок применения льготы на период окупаемости таких объектов, но не менее 5 лет.

4.3.2. Налог на добавленную стоимость

При заключении концессионного соглашения концессионер получает во владение и пользование, регистрируя свои права и отражая на балансе, недвижимое имущество, входящее в состав объекта такой концессии. Такая передача признается реализацией в целях налогообложения налогом на добавленную стоимость (далее – НДС). Концессионер получает возможность принять входящий НДС к зачету, базой по налогу выступает стоимость такого имущества. Обратная передача такого имущества (в основном реконструированного, с возросшей стоимостью), а также передача вновь созданного в рамках концессии имущества концеденту также признается реализацией, и концессионер обязан уплатить НДС в бюджет.

Поскольку в концессию в малых городах в силу объективного состояния таких сетей передаются сильно изношенные сети и сооружения системы водоснабжения и водоотведения, а сами соглашения подразумевают создание новых объектов таких систем, то разница между суммой НДС, принятого к зачету при заключении концессии, и подлежащего уплате в бюджет по окончании срока концессии, является существенной финансовой нагрузкой на бюджет проекта, и может полностью не компенсироваться за счет роста тарифов как по регуляторным, так и по социально-экономическим причинам.

³⁶ Данный перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2015 года № 600.

Подобная налоговая нагрузка снижает интерес потенциальных инвесторов – концессионеров в системы водоснабжения и водоотведения малых городов.

Кроме того, с 01 января 2018 года вступили в силу поправки в НК РФ в части НДС: был расширен перечень случаев получения бюджетного финансирования, при которых концессионер не имеет права возмещать входящий НДС, или обязан восстановить ранее принятый к вычету НДС. Теперь концессионер обязан восстанавливать ранее принятый к вычету НДС при получении субсидий и/или бюджетных инвестиций из бюджетов любого уровня. В связи с этим при получении указанных средств концессионер обязан восстановить НДС вне зависимости от того покрывает ли субсидия или инвестиция затраты с учетом сумм НДС.

Это существенным образом и крайне негативно влияет на реализацию уже запущенных концессий, поскольку невозможность возмещения НДС ставит вопрос об увеличении размера бюджетного софинансирования (платы концедента), если таковое предусмотрено в проекте.

С целью повышения инвестиционной привлекательности необходимо освободить операции по передаче имущества, являющегося предметом концессии в коммунальной сфере, как от концедента концессионеру, так и обратно, от НДС.

4.3.3. Иные меры налогового регулирования

Также необходимо включить в законодательство положение о сохранении упрощенной системы налогообложения при реализации концессионного проекта в случае, когда предприятие водоснабжения и водоотведения, эксплуатировавшее объекты систем водоснабжения и водоотведения до передачи их в концессию, работало на упрощенной схеме налогообложения.

4.4. Иные меры повышения привлекательности концессии

4.4.1. Межмуниципальные концессии

Как было выяснено ранее, инвестиционная привлекательность централизованных систем водоснабжения и водоотведения в малых городах для концессионеров (и финансирующих их организаций) крайне мала в связи с их спецификой: малый объем полезного отпуска, высокие административные и производственные издержки, как следствие – высокая удельная стоимость содержания и обслуживания систем.

С целью снижения операционных расходов и повышения инвестиционной привлекательности возможно объединение управления системами водоснабжения и водоотведения малых муниципальных образований: заключение нескольких концессионных соглашений в отношении каждой из систем водоснабжения и водоотведения, находящихся в собственности различных малых муниципальных образований, по результатам проведения совместного конкурса. Объединение систем коммунальной инфраструктуры нескольких населенных пунктов в одном конкурсе позволяет реализовать комплексные проекты, реализация которых возможна за счет привлечения частных инвестиций на рыночных условиях.

В международной практике эта проблема решается через развитие межмуниципального сотрудничества путем создания межмуниципальных союзов, совместных хозяйственных обществ, заключения межмуниципальных соглашений. На основе такого опыта представляется, что решением проблемы может стать объединение нескольких централизованных коммунальных систем под управлением одного концессионера, межмуниципальное сотрудничество малых муниципальных образований.

Необходимо сформировать инструменты финансовой поддержки таких объединений на региональном уровне. Это позволит повысить инвестиционную привлекательность сектора водоснабжения и водоотведения малых муниципальных образований за счет консолидации финансовых

потоков, направляемых на финансирование систем коммунальной инфраструктуры, снижения удельных административных расходов, связанных с предоставлением услуг и обслуживанием сетей и оборудования, повышения квалификации персонала, а также повышения качества материальной базы организаций, осуществляющих управление системами водоснабжения и водоотведения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2017 года № 558 утверждены Особенности проведения совместного конкурса на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем. Согласно данному постановлению совместный конкурс проводится с целью заключения с победителем конкурса нескольких концессионных соглашений в отношении объектов и систем водоснабжения и водоотведения. Для участия в совместном конкурсе муниципалитеты-заявители должны подавать единую заявку на участие, а потенциальные концессионеры – единое конкурсное предложение. Решение о проведении совместного конкурса принимают органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Каждый орган местного самоуправления или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации будет заключать с победителем конкурса концессионное соглашение в отношении той части имущества, которая принадлежит на праве собственности соответствующему муниципальному образованию или субъекту.

Тем не менее, действующее законодательство оставило открытым вопрос, как определяется победитель межмуниципального конкурса, а также существенные условия каждого концессионного соглашения в отношении значений долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера и плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем

холодного водоснабжения и водоотведения. Необходимо более конкретно сформулировать нормы о порядке определения победителя межмуниципального конкурса и определения существенных условий каждого концессионного соглашения.

Согласно позиции ФАС³⁷ в федеральном законе о концессионных соглашениях не установлен прямой запрет на передачу в рамках одного концессионного соглашения объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, а также обязательное требование о наличии технологической связи между такими объектами.

Таким образом, по мнению ФАС допускается проведение межмуниципальных конкурсов в отношении объектов и систем водоснабжения и водоотведения, а также теплоснабжения нескольких муниципальных образований, не связанных между собой технологически. Для повышения инвестиционной привлекательности возможно включение в периметр конкурса и объектов теплоснабжения (зачастую более финансово выгодных для концессионеров).

Тем не менее, позиция ФАС о возможности объединения в одном лоте объектов водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения с точки зрения законодательства представляется спорной. Законодательство Российской Федерации оставило открытым вопрос не только об определении победителя совместного конкурса, но и о том, какие виды объектов и систем коммунальной инфраструктуры можно включать в одно концессионное соглашение. Необходимо четко сформулировать нормы о возможности одновременного включения в концессионное соглашение объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем.

³⁷ Письмо ФАС России от 22 ноября 2017 года № ВК/81314/17.

4.4.2. Создание межмуниципальных или региональных водоканалов

Практика показывает, укрупнение организаций водоснабжения и водоотведения путем объединения нескольких организаций одного муниципального района либо региона в одно юридическое лицо может рассматриваться как путь к повышению инвестиционной привлекательности концессии и привлечению частного инвестора. Например, размер организации водоснабжения и водоотведения, работающей в административных границах поселения, может быть экономически не оптимальным. Регионализация городских и сельских организаций может стать способом смягчения некоторых из существующих проблем. Объединяя предприятия и снижая условно-постоянные затраты на управленческий персонал, на закупки машин и механизмов, переводя разрозненные организации водоснабжения и водоотведения на единую технологию водоподготовки, органы местного самоуправления либо региональной власти могут повышать эффективность отрасли водоснабжения и водоотведения, создавая возможность направлять полученную экономию на модернизацию сетей и оборудования.

Примеры успешного объединения в Англии, Греции, Италии демонстрируют снижение совместных расходов на 20 – 45%³⁸. По подобному пути идут администрации ряда российских регионов: Ненецкого автономного округа, Вологодской, Ленинградской, Калининградской и областей, Камчатского края.

Укрупненному предприятию за счет возросшей выручки будет проще привлекать заемные средства на развитие и модернизацию сетевого хозяйства, повышение энергоэффективности. Т.е. с одной стороны укрупнение предприятий водоснабжения и водоотведения повысит инвестиционную привлекательность для потенциальных концессионеров, которые за счет эффекта масштаба и достаточного объема валовой выручки

³⁸ <http://ac.gov.ru/events/05108.html>.

смогут рассчитывать на возврат вкладываемых в модернизацию и повышение энергоэффективности средств. Еще одним аспектом повышения инвестиционной привлекательности укрупненных водоканалов станет возможность предоставления региональными властями государственных гарантий по займам, направляемым на модернизацию (при условии соблюдения предельного объема долга субъекта Российской Федерации).

Тем не менее, регионализацию предприятий водопроводно-канализационного хозяйства нельзя рассматривать как панацею, поскольку в этом случае возникают значительные издержки на администрирование, координацию действий, излишняя централизация полномочий, снижающая возможности эффективного взаимодействия организаций и потребителей.

5. Меры по повышению инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения для внешних инвесторов

По оценкам Минстроя России ежегодные инвестиционные потребности системы водоснабжения и водоотведения не менее 200 млрд руб.³⁹, а накопленный дефицит инвестиций – около 1,5 трлн руб. Без привлечения средств институциональных инвесторов невозможно решить проблему модернизации отрасли водоснабжения и водоотведения как в целом по России, так и в особенности – в секторе водоснабжения и водоотведения малых городов.

Подобные инвестиции во всем мире зачастую осуществляются за счет средств институциональных инвесторов: пенсионных фондов, страховых компаний. Подобный класс инвесторов в России обладает значительными свободными активами: согласно статистике Банка России пенсионные накопления и резервы в негосударственных пенсионных фондах (далее – НПФ) составляют суммарно более 3,2 трлн руб.⁴⁰. Однако в силу регуляторных барьеров вовлечение средств такого значимого класса инвесторов в модернизацию коммунальной инфраструктуры идет не столь активно, вопреки озвучиваемой на конференциях и форумах заинтересованности НПФ в подобных инвестициях.

5.1. Передача сетей и объектов водоснабжения и водоотведения в собственность субъектов Российской Федерации

В состав пенсионных накоплений НПФ⁴¹ могут входить облигации, выпущенные эмитентом, являющимся концессионером по концессионному соглашению, заключенному в соответствии с законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, концедентом по которому является Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование с численностью населения более 1 миллиона

³⁹ Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 года № 80-р.

⁴⁰ http://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_coll/ops_npf/2016/, дата последнего обращения – 20 августа 2018 года.

⁴¹ Абзац 5 пункта 1.1.2 положения Банка России от 01 марта 2017 года № 580-п.

человек. Поскольку в Российской Федерации лишь 15 городов имеют население свыше 1 млн человек, фактически исключается возможность привлечения средств пенсионных накоплений в большую часть концессий в сферах водоснабжения и водоотведения путем выпуска корпоративных облигаций концессионером. Однако привлечение средств через выпуск облигаций с точки зрения экономики проекта концессии является наиболее приемлемым подходом:

- стоимость такого привлечения зачастую ниже, чем стоимость банковского кредита, что в свою очередь, снижает размер платы концедента (МГД, капитальный грант или инвестиционный платеж);

- облигации размещаются на более длительный срок, чем срок кредита, что позволяет растянуть период возврата инвестиций концедентом и не оказывает существенного давления на экономику проекта на размер тарифа.

Кроме того низкий уровень инвестиционного кредитования банками проектов по модернизации в сфере водоснабжения и водоотведения обусловлен высокими рисками неисполнения концессионерами своих обязательств по кредитам, так как большинство потенциальных концессионеров имеют неустойчивое финансовое положение и не имеют достаточных залогов. В связи с этим по уровню кредитного риска банки относят их к 3-й или 4-й группе заемщиков, поэтому либо устанавливают высокие ставки и короткие сроки по кредитам либо отказывают в выдаче.

В настоящее время решение в том числе и данной проблемы осуществляется путем укрупнения размера концессий через передачу прав собственности на объекты водоснабжения и водоотведения от муниципалитетов субъекту Российской Федерации (такой процесс запущен в Калининградской области⁴²). Это позволяет сформировать привлекательные для финансово состоятельного концессионера объекты инвестиций, а впоследствии выпустить такому концессионеру инфраструктурные облигации, которые смогут приобрести НПФ за счет средств пенсионных

⁴² <https://ruwest.ru/news/84523/>, дата последнего обращения – 15 августа 2018 года.

накоплений. Так, в соответствии с Законом Калининградской области от 2 июля 2018 года № 187 «О перераспределении отдельных полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления городских округов и поселений Калининградской области» полномочия органов местного самоуправления городских округов и поселений Калининградской области в сфере водоснабжения и водоотведения с 1 января 2019 года исполняются исполнительным органом государственной власти Калининградской области, осуществляющим функции по участию в проведении единой государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, промышленного производства строительных материалов, изделий и конструкций домостроения, жилищно-коммунального хозяйства на территории Калининградской области. Передача данных полномочий возможна в соответствии с пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», частью 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также статьей 6.1 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении». При этом согласно указанным первым двум законам не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью. Так как объекты централизованных систем водоснабжения и водоотведения находятся в муниципальной собственности, то и полномочия по управлению местными водоканалами и по заключению концессионных соглашений остаются за органами местного самоуправления.

Поскольку, как указывалось выше в разделе 4.3.3 настоящего отчета, в случае регионализации организации водоснабжения населения возникают значительные издержки на администрирование, координацию действий

подразделений регионального водоканала в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации, излишняя централизация полномочий, которая снижает возможности эффективного взаимодействия организаций и потребителей, то выгоды от регионализации организаций водопроводно-канализационного хозяйства не очевидны. Поэтому чтобы в состав пенсионных накоплений НПФ могли входить облигации, выпущенные эмитентом, являющимся концессионером по концессионному соглашению не только в городе-миллионнике, необходимо снизить планку по количеству населения, например, в случае проведения межмуниципального конкурса с участием определенного числа муниципальных образований. В этом случае организация водоснабжения и водоотведения должна и будет оставаться задачей поселенческого масштаба.

5.2. Создание региональных институтов развития инфраструктуры

Опыт формирования многоступенчатой системы оригинации и секьюритизации ипотеки в России, накопленный ОАО «АИЖК»⁴³, может использоваться в полной мере и для создания и развития системы оригинации и секьюритизации инфраструктурных кредитов (займов). В качестве оригинаторов (лиц, выдающих кредиты или займы) займов могут выступать юридические лица – не кредитные организации, т.н. «региональные операторы», созданные при участии администраций регионов для развития ипотечного кредитования и жилищного строительства, которые могут взять на себя роль институтов развития инфраструктуры в регионе.

Такие организации могут выдавать займы как муниципалитетам на цели модернизации муниципальных систем водоснабжения и водоотведения, так и концессионерам, привлекая средства через выпуск облигаций, либо формируя паевой инвестиционный фонд и размещая паи в пенсионные резервы НПФ.

⁴³ С 2018 года – АО «ДОМ.РФ».

Также региональные операторы могут оказывать содействие муниципалитетам своего региона при подготовке к заключению концессии: обследование сетей, разработка конкурсной документации, участие в конкурсной комиссии и т.д.

5.3. Выпуск муниципалитетами инфраструктурных облигаций

В США распространен механизм, в рамках которого муниципалитеты вправе привлекать долгосрочные облигационные займы на цели строительства, реконструкции или ремонта объектов социальной и инженерной инфраструктуры, находящейся в ведении такого муниципалитета (дороги, водоочистка, канализация, муниципальные школы и больницы и т.п.). По объективным причинам кредитный рейтинг у таких облигаций либо чрезвычайно низкий, либо не присваивается вообще, в связи с чем они не являются инструментами привлечения инвестиций у широкого круга инвесторов. Однако данные бумаги скупает созданная администрацией штата организация, проводя собственный андеррайтинг и скоринг, объединяет такие облигации в пулы, страхует такие пулы от дефолта облигационеров и выпускает деривативы. В силу такого кредитного усиления подобным облигациям такой организации присваивается стабильно высокий кредитный рейтинг, в связи с чем данные бумаги имеют невысокую доходность, размещаются на фондовом рынке и приобретаются институциональными инвесторами.

Применение данного положительного опыта возможно в целях повышения инвестиционной привлекательности систем водоснабжения и водоотведения в России.

Однако для этого требуется изменение действующего законодательства, в частности, внесение изменений в БК РФ и Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ № 136 «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»:

– повысить допустимую долю доходов муниципальных бюджетов, расходование которой допустимо на обслуживание долга, с 15% до 25%;

– повысить допустимый дефицит муниципальных бюджетов с 10% до 20% от суммы доходов без учета финансовой помощи.

Данное предложение позволит муниципалитетам привлекать средства на финансирование программ модернизации коммунальной инфраструктуры.

5.4. Внедрение договоров управления предприятиями водоснабжения и водоотведения

Концеденты-муниципалитеты зачастую заявляют о своих неоднократных попытках провести конкурс, на которые, однако никто из представителей бизнеса не откликнулся. Причины такой ситуации – отрицательные результаты финансовой деятельности организаций водопроводно-канализационного хозяйства, высокая дебиторская задолженность, низкая платежеспособность населения, ограничения роста платы за коммунальные услуги для населения, относительная непредсказуемость регулирования тарифов и т.п.

В России концессионное соглашение практически единственный вид государственно-частного партнерства в сфере водоснабжения и водоотведения. В мировой практике выделяют несколько форм контрактного государственно-частного партнерства, в том числе в сфере водоснабжения и водоотведения:

- договор управления предприятием водоснабжения и водоотведения (management contract);
- договор аренды объектов коммунальной инфраструктуры;
- концессионные соглашения (договор концессии);
- полная приватизация.

Эти формы партнерства различаются уровнем распределения рисков между сторонами. По мере перехода от одной формы государственно-частного партнерства к другой изменяется управленческая и инвестиционная ответственность частного сектора.

Цель заключения договора управления – улучшить управление государственными (муниципальными) активами или имущественными

комплексами путем привлечения на конкурсной основе компетентной частной управляющей компании.

Договоры управления заключаются на три – пять лет и рассматриваются как предварительная стадия для перехода к таким формам партнерства, которые подразумевают передачу большей ответственности частному бизнесу. В рамках договора управления власть передает частному партнеру ответственность за управление предприятием, осуществляющим поставку коммунальных ресурсов (воды, услуги водоотведения) как следствие, риски, связанные с обеспечением работоспособности объектов и системы водоснабжения и водоотведения в целом, эксплуатацию которых осуществляет данное предприятие. Ответственность и риски, связанные со сбором платежей за предоставляемые услуги и с окупаемостью сделанных инвестиций, остаются за предприятием. Частный бизнес либо получает фиксированное вознаграждение, либо его вознаграждение определяется степенью достижения предусмотренных договором ключевых показателей эффективности. В результате повышается качество водоснабжения и водоотведения, эффективность деятельности унитарного предприятия, создается положительный образ предприятия в глазах органов власти и общественности. Поэтому договор управления может быть переходной формой управления в сфере водоснабжения и водоотведения для неэффективных унитарных предприятий, эксплуатирующих не привлекательные для концессионеров и внешних инвесторов объекты коммунальной инфраструктуры.

Заключение

Экспертами Фонда «Институт экономики города» проведен анализ практики и складывающихся тенденций привлечения инвестиций в централизованные системы водоснабжения и водоотведения путем реализации концессионных соглашений в отношении таких систем, в том числе в малых муниципальных образованиях, а также подготовлены предложения по устранению (смягчению) выявленных проблем привлечения инвестиций в коммунальный сектор.

Исследования, проведенные в рамках настоящей работы, позволило выявить следующие проблемы привлечения инвестиций и реализации концессионных соглашений в коммунальном секторе:

– реальных случаев привлечения значительных финансовых средств в сферу водоснабжения и водоотведения из всего спектра заключенных концессионных соглашений не очень много. Причины такого положения – неудовлетворительное финансовое положение предприятий водоснабжения и водоотведения, проблемы концессионного законодательства и регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения. Другие причины такого положения, особенно в малых городах:

– низкое качество подготовки конкурсной документации, отсутствуют специалисты в сфере подготовки конкурсной документации надлежащего качества, в сфере контроля реализации концессионных соглашений;

– ограниченные финансовые возможности малых городов, отсутствие в бюджете муниципалитета-концедента средств для выплаты платы концедента;

– неустойчивое финансовое положение потенциальных концессионеров, отказ в предоставлении банковской гарантии по концессионному соглашению.

Для увеличения вложения (привлечения) инвестиций в сферу водопроводно-канализационного хозяйства необходимо существенное

повышение инвестиционной привлекательности сектора водоснабжения и водоотведения для инвесторов. В этой связи:

- использование в качестве финансового критерия среднего тарифа и формулы его корректировки при проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения позволит концессионеру спрогнозировать выручку будущих периодов, необходимую для выполнения его обязанностей по соглашению, а концеденту – выбрать участника с наименьшими финансовыми потребностями, в результате, в концессионном соглашении реализуется принцип «цена-качество»;

- для обеспечения привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор расширить модели концессионных соглашений, в частности, - использовать модель концессии с платой концедента (платой за доступность, выплатой минимального гарантированного дохода). Концессионер инвестирует средства в строительство/модернизацию объекта концессионного соглашения, но сбытовые риски, а значит и риски существующего регулирования тарифов, принимает на себя публичная сторона, что позволит ограничить рост тарифов до момента роста качества водоснабжения и водоотведения;

- осуществить оптимизацию налоговой нагрузки на концессионера, которая в настоящее время является сдерживающим фактором для привлечения инвестиций в отрасль водоснабжения и водоотведения;

- расширить применение межмуниципальных концессий в малых городах, проработать вопрос возможности реализации комплексных концессий в отношении нескольких систем коммунальной инфраструктуры;

- создать региональные институты развития инфраструктуры, позволяющие концессионерам и муниципалитетам привлекать займы (кредиты) на цели модернизации муниципальных систем водоснабжения и водоотведения, в том числе, задействованных в организации и проведении качественных процедур конкурсного отбора частных партнеров;

– международные практики показывают, что нет единых подходов к управлению коммунальной инфраструктурой, обладающих бесспорными преимуществами, наличие альтернатив позволяет органам местного самоуправления применить лучшую модель для конкретных условий, наряду с концессиями, должны быть возможности по применению различных моделей государственно-частного партнерства, в частности, внедрение договоров управления предприятиями водоснабжения и водоотведения (management contracts).

Особое внимание требуют малые муниципальные образования, низкая инвестиционная привлекательность которых наряду с существующими подходами привлечения инвестиций в коммунальный сектор требует осуществления более широких мер повышения эффективности по сравнению с крупными городами.

Приложение

Информация о конкурсах на право заключение концессионного соглашения в сфере водоснабжения и водоотведения по малым населенным пунктам в 2014 – 2018 гг., в рамках которых с победителем не было заключено соглашение

Ссылка на сайт торгов	Населенный пункт	Население, тыс. чел.	Год (подведение итогов)	Концедент	Причина
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=18586248	Ужурский район, Красноярский край	3,1	2017	ООО «Сибтепло»	Не предоставление безотзывной непередаваемой банковской гарантии
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=20604122	Спасское сельское поселение, Приморский край	27,8	2017	ООО Ресурснабжающая организация «СпасскКоммуналСервис»	Не предоставление подписанного концессионного соглашения
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=16531954	Брединский муниципальный район, Челябинская область	25,7	2016	ООО «Родник»	Недостаток финансирования
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=12731114	Пахомовское сельское поселение, Орловский район, Орловская область	69,9	2016	МУП «Коммунальник»	Участником своевременно не предоставлен подписанный экземпляр концессионного соглашения
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=14766081	Даровское городское поселение, Кировская область	7,4	2016	ИП Колотов С.Н.	Единственный участник повторного открытого конкурса не подписал концессионное соглашение и не представлена в установленные сроки банковская гарантия
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=13785584	Немское городское поселение, Кировская область	3,7	2016	МУП «Лес»	Не предоставление безотзывной непередаваемой банковской гарантии

https://torgi.gov.ru/docview/protocolPrintPage.html?id=14331375	Сельское поселение Сингапай, Нефтеюганский район, ХМАО	3,8	2016	ООО «ЮграКомфорт»	Не предоставление безотзывной непередаваемой банковской гарантии
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=16932917	Рындинское сельское поселение Цивильский район, Чувашская республика	1,8	2016	Автономное учреждение «Новая жизнь»	Не предоставление безотзывной непередаваемой банковской гарантии
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=16109052	Морозовский район, Ростовская область	1,7	2016	ЗАО «Ремонтник»	Уведомление об отзыве заявки на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=17087235	Брединский муниципальный район, Челябинская область	25,7	2016	ООО «Наследническое ЖКХ»	Отсутствие финансирования
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=9665000	Алексеевский сельсовет, Бурейский район, Амурская область	0,4	2015	ООО «Аквалита»	Отказ от заключения соглашения
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=9623509	Тырновское сельское поселение, Шиловский муниципальный район, Рязанская область	38,3	2015	ИП Федин Михаил Викторович	Стороны пришли к взаимному соглашению о расторжении концессионного соглашения
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=7582463	Вишневецкий сельсовет, Тамалинский район, Пензенская область	1,3	2015	МУП «Плодородие»	Отказ от заключения соглашения
https://torgi.gov.ru/restricted/notificationView.html?notificationId=7052429	Бессергеновское сельское поселение, Ростовская область	2,1	2014	ГУП РО «УРСВ»	Не состоявшийся из-за отказа заключения контракта