

УДК 332.872

## СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ НА РЫНКЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Проваленова Н.В.

*ГБОУ ВО «Нижегородский государственный инженерно-экономический университет»,  
Княгинино, e-mail: provalenova@list.ru*

Одной из эффективных форм государственно-частного партнерства, рассматриваемой в последнее время в качестве приоритетной в целях развития рынка жилищно-коммунальных услуг, является концессия. В статье рассматривается алгоритм передачи систем коммунальной инфраструктуры в концессию, разработанный на основе изучения и систематизации современной нормативно-правовой базы, отечественного и зарубежного опыта. Изложена авторская позиция в отношении выделения и содержания наиболее значимых этапов процесса передачи объектов коммунальной инфраструктуры в концессию. Представлена специфика концессионных соглашений в коммунальном секторе, указаны преимущества данных соглашений как для государства, так и для частного инвестора. Выделены основные факторы, которые необходимо учитывать при передаче объектов коммунального назначения в концессию. Обоснована необходимость создания эффективного механизма привлечения частных инвестиций на рынок жилищно-коммунальных услуг на основе концессионных соглашений.

**Ключевые слова:** рынок жилищно-коммунальных услуг, государственно-частное партнерство, концессия, развитие коммунальной инфраструктуры

## THE CURRENT STAGE OF DEVELOPMENT OF CONCESSION AGREEMENTS IN THE MARKET OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Provalenova N.V.

*GBOU VO «Nizhniy Novgorod state engineering-economic university»,  
Knyaginino, e-mail: provalenova@list.ru*

One of the most effective forms of public-private partnership under consideration in recent times as a priority for development of the market of housing and communal services, is a concession. In the article the algorithm of transmission systems for municipal infrastructure in concession, developed on the basis of the study and systematization of the current regulatory framework, domestic and foreign experience. Presented is the author's position regarding the allocation and content of the most important stages of the process of transfer of objects of communal infrastructure in the concession. The specificity of the concession agreements in the utilities sector, outlines the advantages of these agreements, both for the state and for the private investor. The main factors that must be considered in transmission facilities and public utilities in the concession. The necessity of creating an effective mechanism for attracting private investment into the market of housing and communal services on the basis of concession agreements.

**Keywords:** the market of housing and communal services, public-private partnership, concession, development of municipal infrastructure

Одной из форм государственно-частного партнерства, эффективно используемой многими странами в жилищно-коммунальной сфере, является концессия. В РФ основные принципы и условия концессионной деятельности регулируются Федеральным законом № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [1].

В соответствии с данным ФЗ концессионное соглашение – договор об обязательстве юридического лица, индивидуального предпринимателя (концессионера) за свой счет создать и (или) реконструировать определенное имущество, которое на праве собственности принадлежит концеденту, осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) данного имущества, а государство в лице соответствующих органов государственной власти (концедент) обяза-

ется предоставить концессионеру на определенный срок права владения и пользования принадлежащим ему имуществом для осуществления указанной деятельности.

Объектами концессионных отношений в жилищно-коммунальной сфере выступают системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства

территорий, а также объекты социального обслуживания населения. При этом концессионное соглашение может быть заключено только в отношении одного объекта.

В соответствии с действующим законодательством концессионные соглашения в коммунальном секторе имеют определенную специфику, в частности в них в отличие от подобных соглашений в других сферах деятельности должны отражаться:

1) ежегодный объем валовой выручки, получаемый концессионером в рамках соглашения;

2) долгосрочные параметры государственного регулирования тарифов в сфере водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, установленные нормативно-правовыми актами в соответствующей сфере;

3) перечень и характеристика мероприятий, обеспечивающих достижение предусмотренных заданием целей и минимально допустимых плановых значений показателей деятельности концессионера;

4) максимальный размер расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения;

5) плановые технико-экономические показатели реализации проекта;

6) порядок возмещения расходов концессионеру, подлежащих возмещению из-за окончания срока действия концессионного соглашения.

Невозможность формирования конкуренции на рынке компенсируется конкуренцией за рынок, так как передача муниципального имущества на основе концессионных соглашений осуществляется на конкурсной основе, что позволяет выбрать концессионера, предлагающего качественные услуги по более низким ценам.

Важным преимуществом договора концессионного типа является то, что собственность остается в руках государства и его субъектов, а сам концессионер заинтересован в наиболее эффективном и бережном распоряжении этой собственностью. Главным условием концессионного договора являются обязательства концессионера провести реконструкцию переданного в концессию муниципального предприятия. Таким образом, после истечения срока действия договора муниципальные образования получают модернизированное оборудование и обновленные основные фонды. При этом если объекты инфраструктуры и оборудование, развитие которых финансировалось концессионером, не амортизированы полностью, то концессионеру должна быть выплачена компенсация, размер которой устанавливается на договорной основе или в результате оценки с учетом сумм амортизации.

При передаче объекта в концессию необходимо учитывать следующие факторы:

– цена эксплуатации объекта концессионного соглашения. При определении стоимости передачи предприятия в концессию необходимо учесть его техническое состояние;

– размер тарифов, взимаемых концессионером за предоставление услуг. Так, предприятия-концессионеры за рубежом устанавливают тарифы исходя из суммы, необходимой для возврата капитальных вложений и платы за реально предоставленную услугу, которая рассчитывается с учетом себестоимости и нормы рентабельности, установленной в договоре;

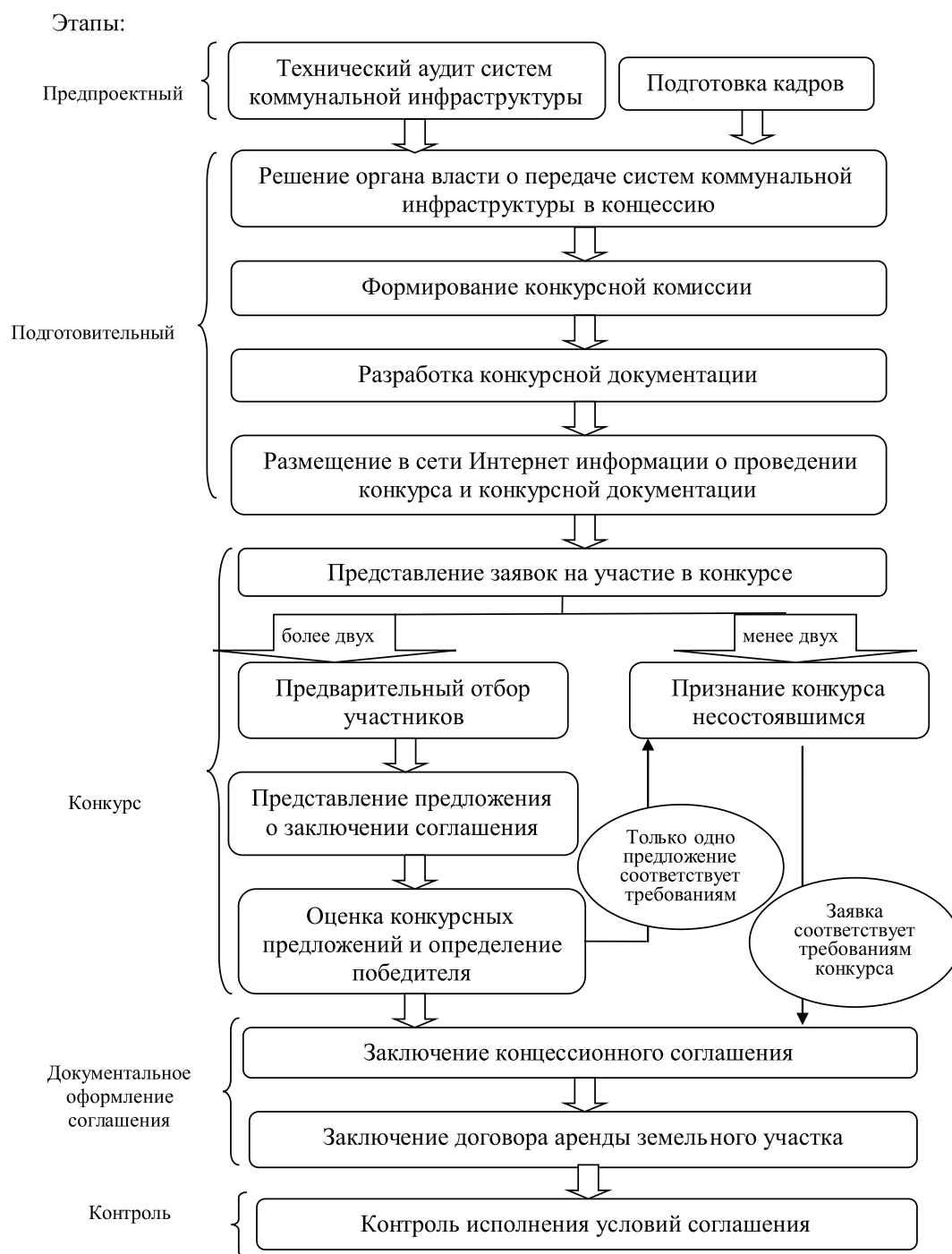
– срок концессии. Он должен быть достаточным для возврата вложений концессионера и получения им прибыли. Обычно он связывается с продолжительностью жизненного цикла основных активов;

– схема передачи объекта в концессию. В делегированное управление могут передаваться как предприятия в целом, так и отдельные объекты инфраструктуры, что позволяет расширить круг возможных инвесторов. В первом случае передаются объекты, на которых сложно выделить проблемный участок из общей системы производства в силу технической невозможности такого выделения. Во втором случае выделяются отдельные объекты недвижимости, функционирующие автономно.

Изучение и систематизация современной нормативно-правовой базы, отечественного и зарубежного опыта реализации проектов на основе государственно-частного партнерства позволили автору разработать алгоритм передачи систем коммунальной инфраструктуры в концессию (рис. 1).

На первом этапе необходимо проведение технического аудита коммунальной инфраструктуры, который позволит оценить техническое состояние оборудования, сетей, и сооружений предприятий, выявить с помощью обследования и натуральных замеров возникшие в результате физического износа факты несоответствия оборудования.

В результате органы муниципальной власти получают представление о реальном состоянии объектов, планируемых к передаче в концессию, и могут рассчитать необходимый объем затрат на их восстановление и модернизацию. Проведение данного мероприятия необходимо включить в муниципальные программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Итоговым документом аудита должен стать отчет о техническом обследовании имущества, содержащий полную и достоверную информацию об объектах коммунальной инфраструктуры.



*Алгоритм передачи систем коммунальной инфраструктуры в концессию*

Для успешной реализации проекта по передаче систем коммунальной инфраструктуры в концессию необходима подготовка высококвалифицированных кадров. Как отмечают специалисты, на сегодняшний день нехватка качественно подготовленных кадров – одна из основных проблем реализации подобных проектов. Поэтому одним из этапов передачи объекта в концессию долж-

на стать подготовка специалистов, способных профессионально подойти к разработке подобных проектов, из числа представителей органов муниципальной власти. При этом в образовательном процессе должны принимать участие специалисты-практики в области коммунальной инфраструктуры.

На втором этапе на основе данных отчета о техническом обследовании имуще-

ства органы муниципальной власти принимают решение о возможности передачи систем коммунальной инфраструктуры в концессию, утверждают перечень таких объектов и размещают его в сети Интернет. Необходимо отметить, что в соответствии с действующим законодательством концессионное соглашение в коммунальной сфере может быть заключено в отношении только одного объекта.

На следующем этапе органы муниципальной власти формируют конкурсную комиссию, в обязанности которой вменяется разработка конкурсной документации на право заключения концессионного соглашения в отношении коммунальных объектов. При этом в состав комиссии необходимо включать не только представителей органов власти, но и представителей научного сообщества, экспертов.

Особое внимание необходимо уделить следующему этапу – разработке конкурсной документации, – от которого непосредственно будет зависеть весь процесс проведения конкурса.

В конкурсной документации отражается процедура рассмотрения предложений о заключении концессионного соглашения, состав и перечень документов, позволяющих осуществить проверку участника конкурса на соответствие установленным законодательством требованиям, условия и критерии конкурса, состав и описание объекта, передаваемого в концессию, с указанием его технико-экономических показателей, порядок представления заявок на участие в конкурсе и предъявляемые к ним требования, основания для отклонения предложения и т.д.

В отношении объектов коммунального назначения законодательством установлены дополнительные требования, которые необходимо отразить в конкурсной документации:

- в качестве финансового обеспечения обязательств участник конкурса обязан представить безотзывную банковскую гарантию, которая подтверждает его платежеспособность и гарантирует в случае необходимости выполнение обязательств участника конкурса банком, выдавшим гарантию;

- минимальные плановые показатели деятельности концессионера и долгосрочные параметры регулирования его деятельности (размер инвестированного капитала и срок его возврата);

- проект концессионного соглашения и сформированное на основании утвержденных схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения задание по достижению целевых показателей развития соответствующих систем, обеспечивающих

определенный уровень потребления коммунальных ресурсов;

- фактические и прогнозируемые объемы производства коммунальных ресурсов;

- действующие и прогнозируемые цены на энергетические ресурсы;

- фактические потери и удельное потребление энергетических ресурсов на единицу отпускаемых коммунальных ресурсов;

- величину неподконтрольных расходов, состав и методика определения которых утверждена соответствующими нормативно-правовыми актами, регламентирующими ценообразование в соответствующей сфере деятельности;

- один из следующих методов регулирования тарифов: метод обеспечения доходности инвестированного капитала, метод доходности инвестированного капитала или метод индексации установленных тарифов, метод индексации;

- предельные значения ежегодных расходов концедента на создание, реконструкцию и эксплуатацию объекта, базового уровня операционных расходов, показателей энергосбережения и энергетической эффективности, нормы доходности инвестированного капитала, норматива чистого оборотного капитала, нормативного уровня прибыли, плановых показателей деятельности концессионера, платы концедента.

Перечисленные показатели учитываются при оценке конкурсных предложений, выступая в качестве её критериев:

- максимальное значение роста валовой выручки по отношению к предыдущему году, необходимое концессионеру для осуществления деятельности;

- копия отчета о техническом обследовании передаваемого концедентом концессионеру имущества;

- копии годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности за три последних отчетных периода.

На следующем этапе конкурсная комиссия размещает в сети Интернет информацию о проведении конкурса и конкурсную документацию и представляет участникам конкурса соответствующие разъяснения положений конкурсной документации.

С этого момента начинается следующий этап – представление заявок на участие в конкурсе. В случае представления менее двух заявок конкурс признается несостоявшимся.

Если на конкурс было подано более двух заявок, осуществляется предварительный отбор участников, в результате которого в отношении каждого участника принимается решение о допуске или об отказе в участии в конкурсе.



В дальнейшем, при условии, что участник допущен к участию в конкурсе, в конкурсную комиссию представляется предложение о заключении соглашения, в котором для каждого критерия конкурса должны быть указаны числовые значения предлагаемого участником конкурса условия на каждый год срока действия концессионного соглашения.

Оценка конкурсных предложений проводится в соответствии с критериями, установленными законодательством, при этом их перечень является закрытым.

В результате оценки конкурсных предложений конкурсная комиссия подписывает протокол и размещает в сети Интернет результаты проведения конкурса.

На следующем этапе с победителем конкурса заключается концессионное соглашение. Необходимо отметить, что и в случае признания конкурса несостоявшимся возможно заключение соглашения с единственным участником конкурса при условии, что его заявка соответствует требованиям конкурса.

В дальнейшем после подписания концессионного соглашения заключается договор аренды земельного участка, на котором располагается объект соглашения.

Заключительным этапом передачи систем коммунальной инфраструктуры в концессию является контроль органами муниципальной власти исполнения условий концессионного соглашения. При этом мониторинг деятельности концессионера должен осуществляться периодически с целью предотвращения непоправимых последствий для объекта, переданного в концессию.

В то же время у конкурсного отбора концессионера имеются недостатки. Во-первых, высокие издержки. Требуются большие затраты со стороны органов местного самоуправления на стадии проведения предварительных исследований и подготовки проектов. Кроме того, на подготовку и проведение конкурса требуется много времени, что значительно увеличивает сроки реализации проекта.

В настоящее время только в 13 регионах РФ реализуются концессионные соглашения в коммунальной сфере, которые связаны с переработкой и утилизацией твердых бытовых отходов, а также развитием систем водоснабжения и водоотведения [5]. В среднем на каждый регион приходится реализация только одного подобного проекта, хотя объекты коммунальной инфраструктуры входят в число наиболее приоритетных отраслей для реализации концессионных соглашений в Российской Федерации. Сложившаяся ситуация говорит о том, что органы власти и частные инвесторы пока недостаточно активно вовлечены в развитие коммунальной инфраструктуры, что

в очередной раз подтверждает необходимость разработки эффективного механизма привлечения частного инвестора на рынок жилищно-коммунальных услуг.

### Список литературы

1. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
2. Агитаев Е. Государственно-частное партнерство в ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-zhkkh-kommunalnyjj-kompleks-rossii.html> (дата обращения: 03.08.15).
3. Гурвич А., Андреев А. Концессии в ЖКХ: дан зеленый свет, но горит пока желтый/ Строительство. Ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rcmm.ru/content/topics/910.html> (дата обращения: 01.07.15).
4. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 748 «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, объектов, на которых осуществляется обращение с отходами производства и потребления, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социального обслуживания населения».
5. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp+.pdf> (дата обращения: 07.08.15).

### References

1. Federalnyj zakon ot 21.07.2005 no. 115-FZ «O koncessionnyh soglashenijah».
2. Agitaev E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v ZhKH [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-zhkkh-kommunalnyjj-kompleks-rossii.html> (data obrashhenija: 03.08.15).
3. Gurvich A., Andreev A. Koncessii v ZhKH: dan zelenyj svet, no gorit poka zheltyj/ Stroitelstvo. Ru [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://rcmm.ru/content/topics/910.html> (data obrashhenija: 01.07.15).
4. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 5 dekabrja 2006 g. no. 748 «Ob utverzhdenii primernogo koncessionnogo soglashenija v otnoshenii sistem kommunalnoj infrastruktury i inyh ob#ektov kommunalnogo hozjajstva, v tom chisle obektov vodo-, teplo-, gazo- i jenergosnabzhenija, vodoootvedenija, oчитki stochnyh vod, obektov, na kotoryh osushhestvljaetsja obrashhenie s othodami proizvodstva i potreblenija, obektov, prednaznachennyh dlja osveshhenija territorij gorodskih i sel'skih poselenij, obektov, prednaznachennyh dlja blagoustrojstva territorij, a takzhe obektov socialnogo obsluzhivanija naselenija».
5. Praktika primenenija koncessionnyh soglashenij dlja razvitija regionalnoj infrastruktury v Rossii [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp+.pdf> (data obrashhenija: 07.08.15).

### Рецензенты:

Шамин А.Е., д.э.н., профессор, ректор, ГБОУ ВО «Нижегородский государственный инженерно-экономический университет», г. Княгинино;

Дозорова Т.А., д.э.н., профессор, ведущая кафедрой экономики, организации и управления на предприятии, ФГБОУ ВПО «Ульяновская государственная сельскохозяйственная академия имени П.А. Столыпина», г. Ульяновск.