

ГЧП – ЭТО НЕ ПРИГОВОР, ОСОБЕННО ДЛЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ



depositphotos.com

Д. А. Годунова, управляющий партнер «Пионеры ГЧП», член Комитета по ГЧП ТПП РФ, член Экспертно-методического совета НАКДИ, член Экспертного совета Национального центра ГЧП

Как показывает практика, наибольшее количество проектов ГЧП реализуется в наиболее близкой к населению сфере – ЖКХ (водоснабжение, водоотведение, ТКО), а среди них большинство осуществляется на муниципальном уровне исходя из права собственности. Каковы плюсы и минусы таких проектов, что они дают муниципалитетам?

Муниципалитеты являются главными ответчиками перед населением за уровень тех или иных необходимых услуг, без которых любой среднестатистический житель страны не может обходиться. Майским Указом Президента РФ поставлены задачи по достижению определенных социально-экономических показателей, но недостаточно просто отчитаться: главное – чтобы население ощутило перемены к лучшему. Однако такие перемены зависят от количества средств, которыми располагают исполнители на местах, в частности муниципалитеты.

Поэтому инструмент государственно-частного партнерства (ГЧП) в свое время и стал палочкой-выручалочкой, призванной помогать как региональным, так и муниципаль-

ным властям в реализации намеченных целей с отсрочкой платежа с помощью частного инвестора.

Муниципальное ГЧП всегда занимало первое место по количеству как запросов, так и реализованных проектов ГЧП. Такое деление ГЧП-проектов первоначально было установлено исходя из того, кому именно принадлежит объект, который рассматривается в качестве основной составляющей проекта: Федерации, региону или муниципалитету.

Основное отличие муниципально-го ГЧП от регионального заключается в масштабе проектов и их согласований на стадии подготовки. Как правило, государство в лице Федерации или ее субъекта участвует в реализации ГЧП-проектов для целей развития отдельных отраслей, территорий, инфраструктуры. Муници-

палитеты менее амбициозны и заинтересованы в решении более близких и насущных проблем.

Первоначально при структурировании проекта с участием упомянутой государственной собственности, когда целью ставилось разделение зоны ответственности с частным партнером, приоритет отдавали договору аренды или своего рода квази-ГЧП – аренды с инвестиционными обязательствами.

При договоре аренды с инвестиционными обязательствами объекты муниципальной собственности сдаются в аренду представителям частного бизнеса на строго определенных условиях для решения арендатором вопросов, общественно значимых для конкретного муниципалитета. Как правило, такие контракты заключались в отно-

шении объектов ЖКХ и социальных объектов (частные детские сады, школы, даже пансионаты для пожилых). Обязанности сторон при заключении договоров аренды определяются в соответствии с гражданским законодательством РФ. В качестве преимуществ использования модели арендных отношений для муниципалитета можно отметить краткость процедуры заключения договора и возможность расторжения договора в любой момент, когда захочет публичный партнер, без обязательной компенсации. Для частного инвестора также можно отметить такое преимущество, как предоставление определенных льгот, в том числе и по налоговым отчислениям.

Но с течением времени классическим договором через ГЧП-инструментарий стало концессионное соглашение. По нашему мнению, Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21.07.2005, определяющий меха-

низм и порядок заключения таких соглашений, является одним из лучших инвестиционных законов в российской нормативной правовой базе как по степени проработанности, так и по предоставляемым возможностям и для частной, и для публичной стороны. Для муниципалитетов наибольший интерес представляют концессии в сфере ЖКХ (водоснабжение, водоотведение, тепло, отходы), так как на сегодня это единственная разрешенная форма контракта для частного инвестора в данной сфере.

И конечно же, мы помним про принятый 13.07.2015 Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», но пока подписанных в соответствии с ним соглашений совсем мало. На наш взгляд, причиной тому сложная процедура согласования проекта и необходимость проведения оценки эф-

фективности, что уже само по себе ставит любую заинтересованную сторону в зависимость от субъективности взглядов согласующих инстанций, поскольку и методики оценки, и сам подход дает возможность как для положительной, так и для отрицательной оценки независимо от самого проекта.

Но вернемся к концессионному соглашению: хотелось бы отметить, что если у частного инвестора или муниципалитета появляется желание реализовать тот или иной проект, то в первую очередь надо определиться с взаимной выгодой. Что муниципалитет может предложить помимо, как правило, не совсем «свежего» имущества и не всегда терпеливого потребителя будущих услуг? Инвестор должен понимать, что государственная собственность требует большей ответственности и проработанности решений на долгие годы. Ведь ГЧП-проект – это долгосрочный контракт, на 10–25 лет, а иногда и больше – зависит

УТИЛИЗИРУЕМ ИЗ ОФИСОВ СПИСАННУЮ ЭЛЕКТРОНИКУ

1

Оформите
заявку

Свяжитесь
с менеджером

2

Передайте
отходы

Корпорация
Экополис
направит транспорт

3

Получите
отчёт

Предоставим
закрывающие
документы



Ваш менеджер:
Евгений Петров: т: +7 903 599 75 49
petrov@ecopoliscorp.com



Компьютеры

Мобильные
телефоны

Серверы

Сетевые
устройства

Ноутбуки

и др офисную
технику

www.ecopoliscorp.com

от условий; ограничений нет, но на меньший срок заключать его просто невыгодно. А если добавить сложность конкурсной процедуры, дороговизну подготовки проекта, риски неполучения дохода и возможное недовольство граждан (как часто бывает в «мусорных» проектах), то возникает резонный вопрос: в чем же выгода такого рода ГЧП-проектов?

В концессионном соглашении на частного инвестора возлагаются обязанности по обновлению (реконструкции, модернизации или новому строительству) и соответствующему финансированию передаваемых в концессию объектов муниципальной собственности. При передаче своего имущества муниципальные власти не передают концессионерам права собственности и свои полномочия, а только наделяют их правом осуществления этих полномочий от собственного имени. Концессионеры обязаны возратить переданное им имущество со всеми произведенными улучшениями по истечении срока концессионного соглашения. Концессионер возмещает свои затраты через эксплуатацию имущества плюс могут быть дополнительные платы от публичного партнера. По сути, на концессионера возлагают решение отдельных вопросов местного значения с соответствующим имуществом обеспечением.

Таким образом, для муниципалитета основными преимуществами использования механизма концессии являются:

- ограниченное участие в долгосрочном проекте, обеспечивающем получение необходимой услуги для населения;
- получение дополнительных инвестиционных средств для нужд муниципалитета;
- получение от концессионеров современных технологических и управленческих решений;
- переход в собственность муниципалитета современного актива после истечения срока соглашения;
- создание дополнительной занятости населения и стимулирование экономической активности, поскольку часть финансов, вложенных

в проект, затрачивается на территории, где данный проект реализуется.

Но есть и отрицательные моменты для муниципалитета, в частности такие риски, как:

- необходимость изыскания дополнительных финансовых ресурсов, поскольку не всегда инвестор проводит реконструкцию и эксплуатацию только за свой счет и не всегда может компенсировать свои затраты только за счет тарифа (хотя объем дополнительных финансовых ресурсов определенно намного меньше, чем если бы муниципалитет реализовывал проект самостоятельно);
- повышение стоимости муниципальных услуг из-за неверного экономического обоснования проекта либо изменения рыночной конъюнктуры;
- репутационные потери в случаях провала проекта или недостижения намеченных целей.

Для частного инвестора также есть значительные риски:

- изменение первоначальных условий вследствие изменений в законодательстве, а также политических и экономических составляющих;
- невозможность достижения планового уровня рентабельности или уменьшение рентабельности, уровня доходности проекта;
- риски банкротства вследствие большой финансовой нагрузки на компанию-инвестора, на которой лежат и кредитные риски (редко кто использует только акционерный капитал);
- те же репутационные потери в случае недостижения целей проекта или его провала.

Также с самого начала у муниципалитета возникает проблема с выделением тех активов (имущества), которые можно предложить инвестору к реализации через ГЧП-инструментарий, поскольку проект необходимо представить не только с проблемной точки зрения, но и с привлекательной стороны.

В этом случае можно предлагать инвестору выходить со своей инициативой, на своих условиях, со своими вариантами сотрудничества (частная концессионная инициатива, регулируемая законом № 115-ФЗ и постановлением Пра-

вительства РФ от 31.03.2015 № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения»). Чтобы инвестору было проще выступать с такими предложениями, муниципалитету следует приложить все возможные усилия для предоставления правдивой и полной информации об интересующих объектах в короткие сроки и с максимальной ответственностью. Не всегда, к сожалению, муниципалитеты идут навстречу партнерам в такой работе, не говоря уже о сроках.

Но мы можем уверенно сказать, что комплекс указанных плюсов и минусов в целом позволяет ГЧП-инструментарий активно работать. Помимо того что данный инструмент моден и несет некоторые имиджевые предпочтения для регионов, он способен еще и принести муниципалитету намеченную выгоду.

И в доказательство приведем немного статистики. По данным Центра развития ГЧП, ТПП РФ и АСИ по состоянию на начало 2017 г., в Российской Федерации прошли стадию принятия решения о реализации 2446 инфраструктурных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП. А по состоянию на начало 2018 г. прошли стадию коммерческого закрытия (подписания соответствующих соглашений/договоров) накопительным итогом уже 2980 проектов ГЧП. Совокупные инвестиционные обязательства публичной и частной сторон составляют в этих проектах 2,618 трлн руб., из них частных – 1,827 трлн руб. (69 %). Данные по началу 2019 г. еще не актуализированы, но, без сомнения, рост налицо.

Подытожим: любой ГЧП-проект, независимо от объектной принадлежности, является сложным и капризным организмом, но, несмотря на такой характер, в ответственных и внимательных руках он становится именно тем, чего ждет от него заинтересованное население, – удобной технологичной услугой, которая способна радовать не один десяток лет, а если повезет – и более. ♻️