

# Возможные подходы к повышению качества концессий



Олеся Белоусова,  
партнер юридической  
компании P&P Unity

■ Недостаточно ответственный подход к процессу подготовки концессионной документации может привести к серьезным последствиям – от претензий контрольных и надзорных органов до проблем с привлечением инвестиций в данный проект, а также исполнением инвестиционной программы и концессии в целом. Однако существует ряд мер, реализация которых позволит существенно улучшить ситуацию с качеством муниципальных концессионных проектов и при этом не потребует изменений законодательства либо масштабного реформирования сложившейся практики запуска проектов.

Концессионная модель сейчас является базовым форматом для привлечения средств и компетенций частных инвесторов в сферу ЖКХ. В силу законодательных ограничений передать частным лицам права владения и пользования системами и объектами тепло- и водоснабжения можно лишь на основании концессионных соглашений или договоров аренды. При этом использование арендной модели не всегда возможно. Необходимость привлечения частного капитала в сочетании с планируемым сокращением количества муниципальных унитарных предприятий<sup>1</sup> позволяют прийти к выводу, что на ближайшие годы концессия останется основным инструментом управления муниципальной имуществом в коммунальной отрасли.

## Оценка ситуации

Действующее концессионное законодательство в сфере ЖКХ можно охарактеризовать, как достаточное для запуска качественных концессионных проектов. Сегодня ключевые недопонимания, связанные с введением в 2014–2015, а затем в 2017 годах новых требований к формированию условий концессионных соглашений, разрешены. Кроме того активно формируется практика как судебных, так и антимонопольных органов.

Однако участники рынка – частные инвесторы, финансирующие организации, эксперты, да и сами концеденты – продолжают говорить о том, что многочисленные концессионные соглашения, заключаемые в последние годы в отношении объектов водо- и теплоснабжения, не решают задач, стоящих перед муниципальными образованиями. В частности, модернизация системы ЖКХ происходит далеко не теми темпами, которые необходимы, активность частных инвесторов относительно низкая, а банки, в свою очередь, не видят большого количества проектов, которые могут быть профинансированы при соблюдении необходимого для кредитной организации уровня гарантий.

Безусловно, причин у сложившейся ситуации множество и отнюдь не все из них связаны с особенностями и сложностями концессионной модели передачи прав на коммунальные объекты. Границы роста тарифа остаются неизменными вне зависимости от того, на основании какого договора

использует регулируемая организация принадлежащее ей имущество, а плачевное состояние систем водо- и теплоснабжения в некоторых населенных пунктах таково, что для работ по замене и модернизации в необходимом объеме существующего тарифа просто не хватает.

Однако низкая эффективность концессионной модели в существующих реалиях зачастую связана именно с ее некорректным применением, что, как представляется, может быть исправлено при условии приложения определенных усилий со стороны участников концессий, и при этом не потребует кардинального изменения регулирования или принципов реализации подобных проектов. На наш взгляд, одной из причин, которые оказывают наиболее существенное негативное влияние на качество концессионных проектов, запускаемых в коммунальной сфере, является низкий уровень качества концессионной документации.

## Качество концессий: риски и причины

Проведенная юридической компанией P&P Unity правовая оценка качества концессионных проектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, объявленных к реализации в 2017 году<sup>2</sup>, показала, что подавляющее большинство концессий не соответствует императивным требованиям законодательства. Повторный мониторинг, проведенный в 2018 году, не выявил существенного улучшения ситуации.

Многие проекты концессионных соглашений не содержат важных для дальнейшего корректного исполнения концессии условий, ключевые для коммунальных проектов риски не распределены, не определен порядок действия сторон в критических ситуациях.

Заклучив соглашение на базе некачественной документации, участники концессионного проекта довольно быстро сталкиваются с невозможностью надлежащего выполнения своих обязанностей без внесения изменений в соглашение. Однако изменение условий уже заключенного соглашения – непростая задача даже при обоюдном согласии сторон. В течение года с момента заключения менять текст соглашения нельзя в принципе, а в последующем – только с согласия анти-

<sup>1</sup> [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/8DC0A11D6978F559432583130062A740/\\$FILE/554026-7\\_25092018\\_554026-7.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/8DC0A11D6978F559432583130062A740/$FILE/554026-7_25092018_554026-7.PDF?OpenElement).

<sup>2</sup> Ознакомиться с аналитическим обзором можно по ссылке <https://pppadvisor.ru/obzor-kachestva-kommunalnykh-kontsessiy/>.

монопольного органа на основании закрытого перечня случаев, установленных Правительством РФ.

Причины неудовлетворительного качества документации относительно просты. Небольшие бюджеты проектов, как правило, ограничивают организаторов конкурсов и инициаторов проектов в привлечении внешних специалистов к разработке документации. Привлечение субъекта РФ в качестве третьей стороны коммунальной концессии может положительным образом повлиять на процесс подготовки документации, но для этого необходима проработанная система взаимодействия при согласовании проектов соглашений между регионом и муниципалитетами, а также погружение региона даже в те условия концессии, которые формально его не затрагивают. На практике такое происходит не всегда по причине объективно ограниченного количества ресурсов, которые публичная сторона может задействовать для подготовки конкретного, в особенности некрупного, проекта.

Усугубляет ситуацию фактор времени. Учитывая вектор государственной политики на ускоренную передачу коммунальной инфраструктуры в концессию, муниципалитеты и субъекты РФ вынуждены запускать проекты в сокращенные сроки, допуская при этом дополнительные ошибки.

### **Возможные решения**

Полагаем, среди мер, позволяющих повысить качество подготовки концессий, можно назвать следующие:

*1) повышение требований к компетенциям специалистов муниципалитетов и регионов, ответственных за подготовку и запуск проектов*

Работа с концессионными проектами требует глубоких знаний и навыков в сфере концессионного законодательства и правоприменительной практики, проектного финансирования, финансового моделирования, особенностей технического функционирования объектов и т.д. Одним из механизмов, позволяющих повысить компетенцию органов власти на системной основе, может стать введение квалификационных экзаменов или тестирования профильных специалистов.

Многие регионы уже успешно используют практику регулярного повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по профилю ГЧП. Такой подход должен всячески поощряться, а обуче-



ние – проводиться на регулярной основе с учетом регулярных кадровых изменений в соответствующих органах. С учетом нашего опыта проведения подобных обучающих мероприятий можно сделать вывод, что для достижения адекватного результата образовательные программы должны обладать достаточной степенью «глубины», позволяющей изучить отраслевые особенности подготовки и реализации проектов в разрезе изучения конкретных кейсов.

*2) стандартизация и автоматизация разработки концессий*

При запуске крупных проектов вопросов о качестве документации, как правило, возникает гораздо меньше. Инициаторы либо сами обладают достаточными компетенциями, либо имеют возможность привлечения квалифицированных консультантов. Для небольших муниципальных проектов такая возможность заведомо отсутствует. Резонным ответом на предложение о повышении требований к специалистам, озвученное выше, является довод о нехватке у муниципалитетов средств и физических возможностей. Ведь в небольшом муниципальном образовании просто отсутствуют кадровые ресурсы в нужном количестве, а единственная запланированная на ближайшие годы концессия не является достаточным поводом для серьезной переподготовки специалистов.

Выходом может являться кардинальное упрощение процесса подготовки документации при сохранении ее качества.

Банки уже пошли по этому пути. Очевидным позитивным примером является «коробочное» решение ПАО «Сбербанк». Но при всех своих достоинствах «коробочная» документация нацелена в первую очередь на защиту интересов финансирующей организации и использует соответствующий инструментарий. Например, большой акцент делается на прямое соглашение и взаимодействие между участниками проекта в его рамках. Для небольших концессий, не требующих привлечения банковского финан-

сирования на проектных принципах, такой инструментарий может быть излишним, и внимание должно уделяться иным параметрам. К сожалению, в силу озвученных выше причин, корректно адаптировать «коробочное» решение не всегда получается.

Вместе с тем, тенденция к стандартизации ряда договорных инструментов (там, где она уместна), безусловно, является верной. На наш взгляд, одним из решений задачи по оперативной подготовке качественного проекта концессионного соглашения является автоматизация процесса – использование конструктора документации. Такой подход, с одной стороны позволяет учесть уникальные особенности проекта, а с другой – предусматривает включение в документацию всех необходимых условий, а также отработанных на практике инструментов. В качестве примера может быть приведен недавно запущенный в рамках проекта ГЧП-советник сервис «конструктор концессий» (<https://pppadvisor.ru/concession-constructor/>).

Конструктор ориентирован в первую очередь на небольшие и средние проекты. По замыслу разработчиков он поможет с минимальными затратами ресурсов подготовить проект концессионного соглашения, сориентировав в особенностях концессионного инструментария. Принцип работы сервиса базируется на самостоятельном вводе пользователем данных, необходимых для формирования полноценного проекта концессионного соглашения, путем ответов на вопросы анкеты. Итоговый документ, предоставляемый пользователю, может быть отредактирован им по своему усмотрению, в том числе допол-

нен необходимой информацией или условиями, отсутствующими на момент формирования проекта соглашения. С использованием сервиса проект концессионного соглашения может быть сформирован для проектов, запускаемых как посредством конкурсов, так и путем «частной инициативы».

*3) повышение уровня «погружения» региона в процесс разработки документации*

Необходимость участия субъекта РФ в качестве стороны концессионного соглашения закреплена законодательно. При этом, порядок подписания соглашения и объемы участия субъекта в согласовании его проекта на федеральном уровне не определены. Многие регионы уже приняли необходимые нормативные акты, но иногда соответствующие порядки не вводятся из-за сомнений легитимности утверждения их на региональном, а не федеральном уровне. В результате необходимые решения принимаются в «ручном режиме», что снижает эффективность взаимодействия, удлинняет и усложняет процедуру согласований.

Кроме этого, даже при урегулированном процессе согласования текста соглашения между участниками концессии, субъект РФ зачастую смотрит на проект исключительно с точки зрения защиты «своих» интересов. Для него главное, чтобы были корректно прописаны права и обязанности региона, а также положения, имеющие к ним прямое отношение. Условия же соглашения, затрагивающие лишь интересы муниципального образования и концессионера, не подвергаются пристальной проверке.

Учитывая, что уровень компетенций и подготовки региональных специалистов, как правило, превышает муниципальный, представляется разумной более глубокая вовлеченность субъекта РФ в процессы подготовки и запуска муниципальных концессий. Это может находить отражение как в тщательной проработке условий планируемых к заключению соглашений, так и в тиражировании среди муниципалитетов наиболее удачных решений и стандартов.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что практическая реализация приведенных в статье подходов позволит существенно повысить качество концессионных проектов в сфере ЖКХ. При этом, не потребуются каких бы то ни было изменений в действующее законодательство и масштабно реформировать сложившуюся практику запуска концессионных проектов. □

