

# КАК ПОСТРОИТЬ «КОММУНАЛКУ»?



**ТИМУР ШАКИРОВ,**  
ЭКСПЕРТ НАПРАВЛЕНИЯ  
«ГОРОДСКОЕ  
ХОЗЯЙСТВО» ФОНДА  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА

СТРОИТЕЛЬСТВО, РАЗВИТИЕ СИСТЕМ ИНЖЕНЕРНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЯВЛЯЕТСЯ СУЩЕСТВЕННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ. БЕЗ УСТОЙЧИВО ФУНКЦИОНИРУЮЩЕЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ГДЕ БЫЛИ БЫ ЧЕТКО РАСПРЕДЕЛЕННЫ ОБЯЗАННОСТИ ЗАСТРОЙЩИКА, МУНИЦИПАЛИТЕТА, И ОРГАНИЗАЦИИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА, **СТРОИТЕЛЬСТВО ЖИЛИЩНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ** БУДЕТ СТАЛКИВАТЬСЯ С СЕРЬЕЗНЫМИ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ БАРЬЕРАМИ.



Согласно действующему законодательству (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 14-16), к вопросам местного значения относится организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, а также водоотведения в границах муниципального образования. Органы исполнительной власти муниципальных образований, ресурсоснабжающие организации (далее – РСО), достаточно часто возлагают на застройщиков обязанности по строительству, реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры.

### КОНЦЕССИЯ ИЛИ АРЕНДА?

В связи с этим застройщикам приходится самостоятельно строить эти объекты, безвозмездно передавать их в собственность РСО или муниципалитету, а понесенные издержки закладывать в цену жилья. Такой подход характеризуется следующими моментами:

- передача построенных объектов органу местного самоуправления или РСО часто связана с дополнительными расходами, возлагаемыми на застройщика;
- увеличивается стоимость жилья, что приводит к снижению платежеспособного спроса на новое жилье, а в отдельных случаях делает невозможным строительство жилья на территории;
- увеличивается срок ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию.

Возможны три варианта строительства объектов коммунальной инфраструктуры, которые бы в условиях существующего законодательства позволяли распределить ответственность за ее развитие между застройщиком и РСО при обеспечении эффективной эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры и снизить долю стоимости коммунальной инфраструктуры в цене квадратного метра жилья.

#### ВАРИАНТ 1

Для обеспечения развития коммунальной инфраструктуры орган местного самоуправления проводит конкурс на право заключения концессионного соглашения. Согласно заключенному с победителем конкурса договору инвестор строит коммунальную инфраструктуру, которая после завершения строительства переходит в публичную собственность. Инвестор эксплуатирует построенные и переданные по концессионному соглашению объекты коммунальной инфраструктуры и возвращает инвестиции за счет эффективного управления системой коммунальной



инфраструктуры. Концессионное соглашение заключается на срок возврата инвестиций и получения соответствующей доходности на инвестированный капитал.

#### ВАРИАНТ 2

Инвестор по результатам конкурса, проведенного органом местного самоуправления, заключает с муниципалитетом договор аренды с инвестиционными обязательствами, согласно которому он берет в аренду существующие объекты коммунальной инфраструктуры и строит дополнительные мощности, необходимые для строительства на территории муниципального образования. За счет эффективного управления объектами коммунальной инфраструктуры инвестор возвращает инвестиции, а после окончания договора аренды передает все объекты муниципалитету. Аналогичный договор может быть заключен с организацией, владеющей системами коммунальной инфраструктуры.

↑ Строительство коммунальной инфраструктуры через заключения договоров ГЧП является наиболее приемлемым механизмом в случае отсутствия необходимых средств у города или РСО





↑ До объявления конкурса и заключения договора ГЧП необходимо привлечение технических специалистов, задачей которых будет проведение экспертизы состояния систем коммунальной инфраструктуры

### ВАРИАНТ 3

В третьем варианте инвестор подписывает с муниципалитетом договор аренды, согласно которому обязуется построить объекты коммунальной инфраструктуры, необходимые для строительства на территории муниципального образования, а администрация обязуется арендовать построенные объекты. После завершения строительства подписывается акт приема-передачи построенных объектов, муниципалитет становится их арендатором и, в свою очередь, передает их в субаренду МУП или частному оператору. Размер арендной платы и срок аренды объектов коммунальной инфраструктуры должны обеспечивать возврат средств инвестора и получения разумной доходности на инвестиции. В данном варианте договор аренды может быть заключен между инвестором и непосредственно РСО, но это значительно увеличивает риски инвестора, связанные с низкой

эффективностью работы предприятия, высокой административной зависимости РСО от решений принимаемых собственником имущества. Указанные риски можно минимизировать, если гарантом по арендным платежам, которые должна оплачивать РСО, выступит орган местного самоуправления.

### ОТ ЧЕГО ЗАВИСИТ ВЫБОР

Каждый из рассмотренных вариантов имеет свои преимущества и недостатки. Выбор варианта зависит от местных условий, сложившейся системы управления коммунальной инфраструктуры, финансового положения РСО.

В рамках концессионного соглашения основные фонды остаются в публичной собственности. Построенные концессионером объекты регистрируются как муниципальная собственность, при этом концессионер приобретает право на управление активом и денежный поток, который это право позволяет

ему генерировать. Возврат инвестиций, получение доходности на инвестированный капитал зависит от эффективности управления концессионером системами коммунальной инфраструктуры.

В настоящее время наиболее реализуемым вариантом привлечения инвесторов для строительства объектов коммунальной инфраструктуры в России являются договоры долгосрочной аренды с инвестиционными обязательствами. Основная причина такого выбора – высокие инвестиционные риски, которые возникают, по мнению инвесторов, при реализации концессионной схемы договорных отношений. Инвесторы рассматривают как ключевой фактор минимизации инвестиционных рисков право собственности на вновь созданные объекты, что обеспечивает при реализации договора аренды и не может быть реализовано при концессионном соглашении. Это является одной из главных причин низкой инвестиционной привлекательности концессионных соглашений.

Договоры аренды позволяют строить более гибкие конструкции. Наиболее приемлемой для публичной власти представляется форма долгосрочного договора аренды, на период действия которого вновь построенные объекты коммунальной инфраструктуры находятся в собственности арендатора, а после возврата инвестиций и получения инвестором разумной доходности на инвестиции, передаются в публичную собственность. Такая конструкция договора не приводит в долгосрочной перспективе к переходу права собственности на отдельные или все объекты коммунальной инфраструктуры из муниципальной собственности к частным лицам. Кроме того, она снижает риски инвестора и, следовательно, цену привлеченных денег, делает проекты развития коммунальной инфраструктуры в современных правовых условиях более приемлемыми как для сторон договора, так и для потребителей.

Стоит отметить, что в целом законодательство о концессионных соглашениях в большей мере учитывает интересы концессионера, концедента и потребителей коммунальных услуг.

Заключению договора ГЧП предшествует подготовительный период, который связан с необходимостью проведения юридических, инвентаризационных, оценочных действий, а также технических и экономических исследований. Передача имущества в аренду/концессию предусматривает обязательную регистрацию права собственности на передаваемое имущество. Если право муниципалитета

на передаваемое имущество не зарегистрировано, необходимо подготовить всю необходимую документацию и провести регистрацию всех передаваемых в аренду/концессию основных средств. Если передаваемые основные фонды находятся в хозяйственном ведении унитарного предприятия, то регистрации подлежит и право хозяйственного ведения на эти объекты.

Кроме того, до объявления конкурса и заключения договора ГЧП необходимо привлечение технических специалистов, задачей которых будет проведение экспертизы состояния систем коммунальной инфраструктуры на предмет выявления проблем, которые необходимо решить инвестору, включая определение приоритетов строительства объектов коммунальной инфраструктуры, и возможных мероприятий по улучшению показателей деятельности РСО. Кроме того, специалисты по экономике и юриспруденции должны подготовить конкурсную документацию, включив туда критерии, достижение которых позволит решить проблемы развития коммунальной инфраструктуры, повысить качество предоставления коммунальных ресурсов. При этом организатору конкурса при определении значений, которые необходимо достичь, необходимо учитывать существующие риски тарифного регулирования, инвестиционные возможности инвесторов, ограниченные доступностью тарифов для потребителей.

В качестве арендодателя объектов коммунальной инфраструктуры и иных объектов, функционально связанных с этим имуществом, может выступать как администрация города, так и унитарное предприятие, которое владеет коммунальной инфраструктурой на праве хозяйственного ведения. В случае если арендодателем будет выступать администрация города, необходимо изъять имущество из хозяйственного ведения предприятия в муниципальную казну города. При этом процедура изъятия имущества в казну не должна приводить к разрывам в управлении и эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры. В случае заключения концессионного соглашения на стороне концедента выступает муниципальное унитарное предприятие, вследствие чего нет необходимости изымать имущество в местную казну.

При концессионном соглашении в обязанности концессионера входит создание и (или) реконструкция объекта концессионного соглашения и его эксплуатация. Кроме того, вновь переданное и вновь построенное имущество отражается на балансе концес-

**Заключению договора ГЧП предшествует подготовительный период, который связан с необходимостью проведения юридических, инвентаризационных, оценочных действий, а также технических и экономических исследований.**

**В качестве арендодателя объектов коммунальной инфраструктуры и иных объектов, функционально связанных с этим имуществом, может выступать как администрация города, так и унитарное предприятие, которое владеет коммунальной инфраструктурой на праве хозяйственного ведения.**





↑ Наиболее приемлемой для публичной власти представляется форма долгосрочного договора аренды, на период действия которого вновь построенные объекты коммунальной инфраструктуры находятся в собственности арендатора, а после возврата инвестиций и получения инвестором разумной доходности на инвестиции, передаются в публичную собственность

сионера, что позволяет ему начислять амортизацию на эти объекты. В договоре аренды, если договором не установлено иное, правовая ответственность за восстановление, реконструкцию, развитие переданного имущества остается на арендодателе. Если арендодателем выступает унитарное предприятие, одним из источников восстановления, обновления, воспроизводства имущества (основных средств) являются амортизационные отчисления, которые являются составной частью арендной платы.

В случае если арендодателем выступает городская администрация, восстановление, реконструкция, развитие муниципального имущества должно осуществляться, если иное не предусмотрено договором аренды, за счет бюджета муниципального образования по следующим причинам:

- на нераспределенное имущество, находящееся в муниципальной казне, амортизация не начисляется.
- арендная плата поступает в бюджет муниципального образования в денежной форме. Арендную плату нельзя взыскать или зачесть в счет стоимости выполненного капитального ремонта переданного имущества;
- для восстановления и воспроизводства основных фондов в этом случае должны выделяться бюджетные ресурсы, что связано с дополнительными рисками для обеспечения работоспособности коммунальной инфраструктуры;

- дополнительным риском является требование законодательства о конкурсном отборе исполнителя для любых работ, заказываемых за счет бюджетных средств. Может сложиться ситуация, когда ответственным исполнителем работ по восстановлению и воспроизводству основных фондов будет не арендатор, а другая организация, что привлечет дополнительные серьезные риски в обеспечение работоспособности инфраструктуры муниципального образования.

Использование муниципального унитарного предприятия в качестве арендодателя позволяет получить следующие преимущества:

- арендная плата, поступающая в предприятие, может быть использована для последующего восстановления имущества через процедуры, установленные в договоре аренды;
- местная администрация освобождается от бремени контроля за исполнением договора аренды, эту деятельность будет выполнять унитарное предприятие, в том числе, осуществлять приемку выполненных работ и мониторинг результатов деятельности частного оператора-застройщика;
- в случае досрочного расторжения договора аренды с частным оператором-застройщиком, если он не исполняет обязательства, предусмотренные договором, существует возможность продолжить эксплуатацию города непосредственно унитарным предприятием.

В заключение следует отметить, что строительство коммунальной инфраструктуры через заключения договоров ГЧП является наиболее приемлемым механизмом в случае отсутствия необходимых средств у города или РСО. При выборе варианта привлечения инвестиций в коммунальный сектор следует помнить, что действующее законодательство, регулирующее заключение договоров аренды, не регулирует вопросы выполнения капитального ремонта, реконструкции переданного имущества, а также строительства новых объектов. Все эти вопросы регулируются договором, заключаемым с арендатором. Принимая во внимание длительные сроки реализации таких договоров (как правило, более 10 лет), превышающие порог эффективного прогнозирования, сложность решаемых задач, ответственность сторон за их достижение, необходимо особое внимание уделять содержанию договора, по которому объекты коммунальной инфраструктуры передаются в аренду/концессию. ●