

Концессионные соглашения - дополнительная транзакция или инструмент их сокращения для коммунальных предприятий?



Законодательные аспекты



№115-ФЗ

О концессионных соглашениях. (регулирование отношений)



№224-ФЗ

О государственно-частном партнерстве. (регулирование отношений)



№210-ФЗ

Об основах регулирования тарифов. (регулирование стоимости)

Что такое государственно-частное партнерство? ФЗ-224

Согласно ФЗ-224 "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества

Что такое концессионное соглашение? ФЗ-115

Согласно ФЗ-115 О концессионных соглашениях Федеральный закон от 21.07.2005 г."

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, за исключением случаев, если концессионное соглашение заключается в отношении объекта, предусмотренного пунктом 21 части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона) (далее - объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Сферы применения концессий



ЖКХ

Около 78,5% всех проектов ГЧП реализуется в жилищно-коммунальной сфере.

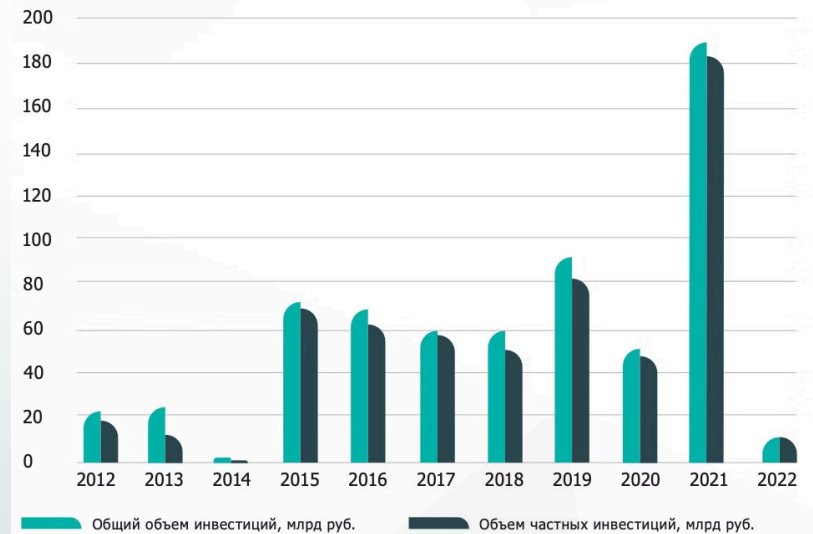


Тепло- и водоснабжение

Более половины (54,5%) всех проектов реализуется в отрасли теплоснабжения. На водоснабжение и водоотведение приходится около 40% соглашений.

* По данным национального отчета центра ГЧП

Инвестиции в ГЧП-проекты, реализуемые в сфере ЖКХ, в соответствующем году



Источник: расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных платформы «Росинфра»

Схемы реализации проектов

Типовая схема реализации ГЧП-проекта



Условные обозначения

- мероприятия в рамках строительства или реконструкции объекта
- мероприятия в рамках эксплуатации и технического обслуживания объекта

Источник: составлено Национальным Центром ГЧП

Механизмы реализации концессий

1

Подготовка и тендер

Подготовка документации и проведение тендера.

2

Соглашение

Заключение концессионного соглашения.

3

Инвестиции

Инвестиции в строительство или модернизацию.

4

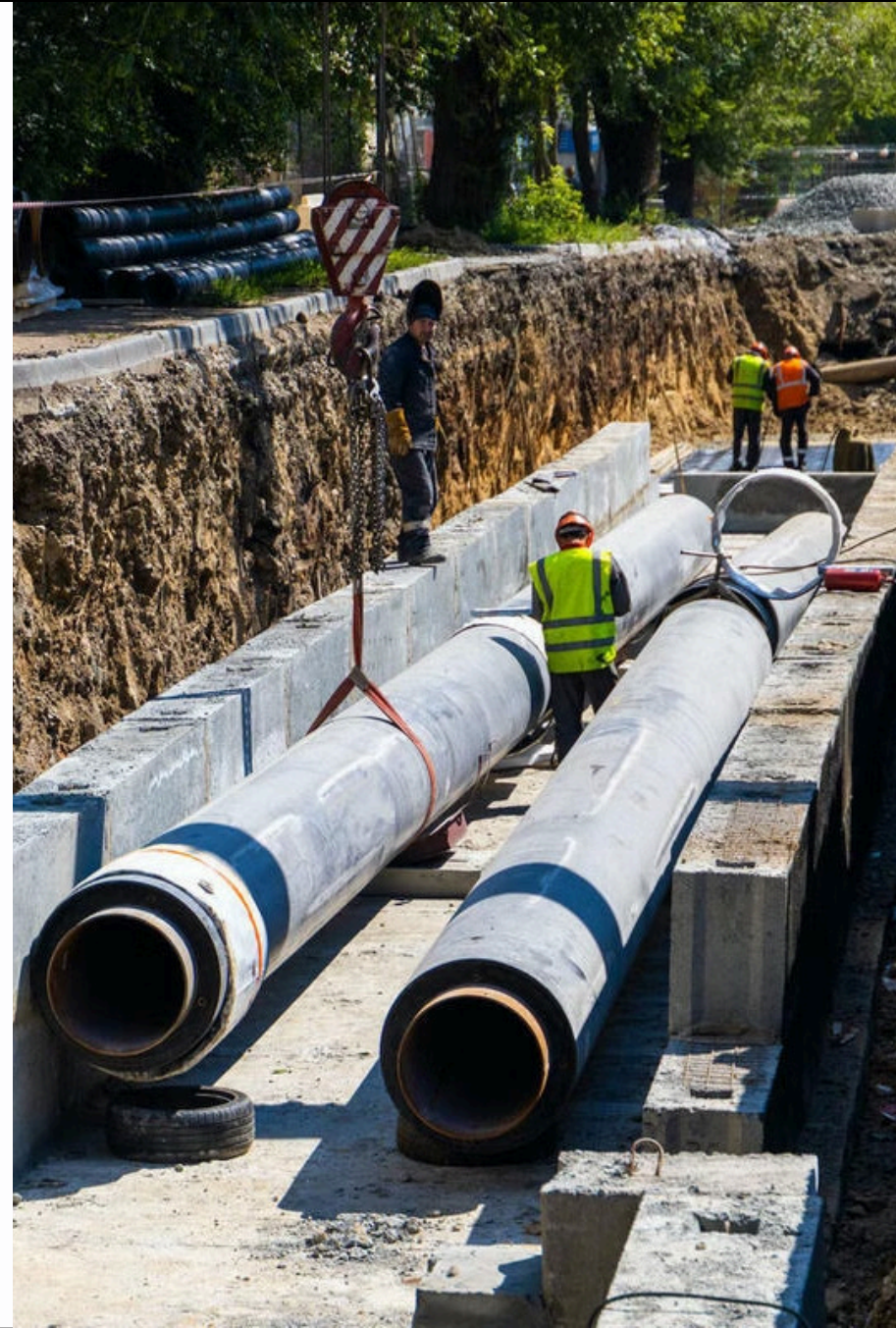
Строительство

Строительство инфраструктурных объектов

5

Управление

Передача объекта в эксплуатацию концессионеру.





Отличительные качества концессий в сфере ЖКХ

Долгосрочность

Период действия концессионного соглашения в сфере жилищно-коммунального хозяйства обычно варьируется от 10 до 30 лет.

Строгий тарифный контроль и государственное регулирование:

тарифы на коммунальные услуги устанавливаются и регулируются государственными органами (ФЗ-210)

Стоимость

Проекты, связанные с созданием инженерной инфраструктуры, нуждаются в значительных инвестициях, в отличие от других сфер государственно-частного партнёрства.

Трансакционные издержки концессий

Подготовка и согласование документации

Разработка конкурсной документации: затраты на подготовку тендерной документации, технических заданий, экспертных заключений

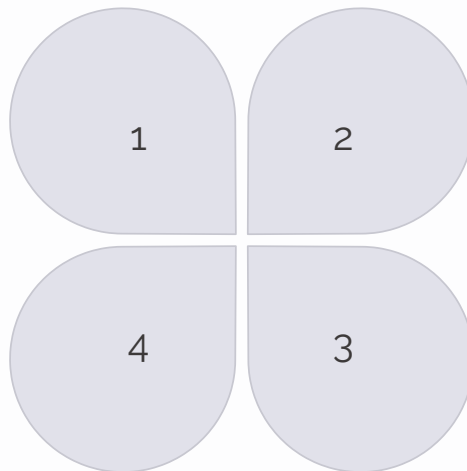
Оплата юридической экспертизы

Согласование с государственными органами

Мониторинг и контроль исполнения договора

Контроль за реализацией проекта: затраты на постоянное наблюдение за выполнением условий соглашения, проведение аудитов и экспертиз состояния объекта

Адаптация и корректировка соглашения: расходы на внесение изменений в договор при изменении внешних экономических условий или появлении новых нормативных требований.



Тендеры и конкурсные процедуры

Организация тендеров и конкурсных процедур: расходы на проведение тендеров, включая публикацию объявлений, обработку заявок и проведение конкурсного отбора

Административные расходы издержки, связанные с координацией работы конкурсных комиссий и соблюдением процедур, установленных законодательством

Кредиты

Расходы на обслуживание инвестиционных кредитов: при привлечении заемных средств основная прибыль проекта часто зависит от условий кредитования. При росте ключевой ставки ЦБ РФ процентные расходы увеличиваются, что требует пересмотра тарифной политики и дополнительных переговоров с концедентом.

Льготное финансирование и субсидии: затраты на обеспечение льготных условий, которые помогают снизить процентную нагрузку, но требуют сложной процедуры согласования и контроля.

Преимущества и недостатки

Этап	Традиционный метод	Метод концессий (ГЧП)
1. Подготовка и согласование документации	- Документация разрабатывается по стандартным государственным процедурам.	- Единая документация: подготовка включает комплексное техническое, финансовое и юридическое обоснование единой инженерной системы.
	- Формируются отдельные технические задания, спецификации и договора для каждого элемента проекта.	- Объединение различных элементов инфраструктуры в один документ позволяет сократить число отдельных договоров.
	- Согласование проходит через множество ведомственных структур, что может приводить к задержкам и фрагментации процесса.	- Несмотря на высокую первоначальную сложность, централизованный подход снижает количество транзакций и административные издержки в долгосрочной перспективе.

Преимущества и недостатки

Этап	Традиционный метод	Метод концессий (ГЧП)
2. Проведение конкурсных процедур и выбор подрядчика	- Организация тендеров проводится отдельно для каждого этапа или объекта.	- Концессия предусматривает комплексный конкурсный процесс, ориентированный на выбор партнёра, способного управлять проектом на длительный срок.
	- Конкурсы могут быть менее сложными, но их фрагментация приводит к многочисленным отдельным контрактам.	- Часто инициатива исходит от частного оператора, что может снизить уровень конкуренции, но позволяет быстрее приступить к реализации.
	- Высокая административная нагрузка при проведении большого числа конкурсных процедур.	- Интеграция процесса выбора снижает административные и юридические издержки за счет уменьшения количества отдельных договоров.

Преимущества и недостатки

Этап	Традиционный метод	Метод концессий (ГЧП)
3. Мониторинг и контроль исполнения договора	- Контроль осуществляется через стандартные государственные механизмы, где разные подразделения следят за исполнением отдельных контрактов.	- Единый оператор осуществляет централизованный контроль за всеми этапами – от строительства до эксплуатации.
	- Фрагментированный контроль ведёт к дублированию усилий, повышению административных расходов и замедлению принятия решений.	- Интегрированная система мониторинга позволяет снизить число контрольных процедур и договорных отношений, что ведет к сокращению операционных расходов.

Преимущества и недостатки

Этап	Традиционный метод	Метод концессий (ГЧП)
4. Финансовые издержки и обслуживание кредита	- Проекты финансируются в основном за счёт бюджетных средств, что снижает зависимость от рыночных кредитов.	- Концессии привлекают частный капитал, что требует значительных инвестиций и обслуживания заемных средств.
	- Отсутствие привлечения частного капитала часто приводит к ограниченности ресурсов и более медленной модернизации.	- С одной стороны, это приводит к высоким начальным финансовым издержкам и требует тщательного кредитного обслуживания в условиях рыночных колебаний.
	- Трансакционные издержки на обслуживание множества мелких контрактов относительно невысоки, но общий объем расходов остаётся высоким из-за раздробленности управления.	- С другой стороны, объединение управления и оптимизация закупок, технических решений и операционных процессов позволяют существенно сократить долгосрочные операционные издержки, компенсируя начальные траты.

Итог сравнения

Сравнение демонстрирует, что традиционный метод обновления инфраструктуры характеризуется значительной фрагментацией процессов, большим количеством разрозненных договоров и более длительным циклом реализации. В традиционной модели каждое отдельное направление – от разработки технической документации до проведения тендеров, контроля за исполнением работ и обслуживания объекта – оформляется и реализуется по отдельности. Это приводит к высоким административным и юридическим издержкам, усложняет координацию работ между разными подрядчиками и ведомствами и часто замедляет сам процесс модернизации.

В противоположность этому, метод концессий позволяет централизовать все этапы проекта под управлением единого оператора. Такой подход обеспечивает следующие ключевые преимущества:

Единая система управления и сокращение числа договоров

При передаче управления единой инженерной системой одному оператору снижается количество отдельных контрактов, что уменьшает потребность в многочисленных контрольных и согласовательных процедурах.

Централизация процедур и оптимизация закупок

Объединение технической, закупочной и кадровой политики позволяет проводить централизованные закупки, что ведёт к экономии на масштабе.

Сокращение административных издержек и повышение надежности системы:

Централизованное управление позволяет снизить численность административно-управленческого персонала до 30–50%. Кроме того, единая система контроля и диспетчерского управления способствует повышению надежности теплоснабжения, позволяя уменьшить количество ремонтных работ и обеспечить бесперебойное горячее водоснабжение.

Итог сравнения

Таким образом, несмотря на более высокие стартовые затраты на подготовку и заключение концессионного соглашения, долгосрочные преимущества централизованного управления, оптимизация закупок, сокращение числа договорных отношений и снижение административных расходов обеспечивают значительное улучшение эффективности модернизации коммунальной инфраструктуры. Применение метода концессий позволяет не только ускорить обновление инженерных систем, но и создать устойчивый инвестиционный ресурс за счет сокращения операционных и транзакционных издержек.

Примеры снижения издержек при применении концессий "Т плюс"

1. Снижение числа заключаемых договоров и контроля за их исполнением за счет единого владения всей инженерной системой.

Заключение концессионного соглашения приводит к снижению издержек на границе зон эксплуатационной ответственности концессионера и собственника распределительных сетей (муниципалитета).

Эффекты:

- Изменения технологического характера:

Сокращается потребность в расходах организации на обслуживание узлов учета на границах балансовой принадлежности, постоянное наблюдение и контроль, сбор показателей или работу системы дистанционного учета.

- Изменения административного характера

Ликвидация узла учета, как и концессионное соглашение в целом, позволяет устранить техническую границу между ПАО «Т Плюс» и МУП, что приводит к снижению административных расходов

Эффект достигается на начальных этапах реализации концессии, но приводит к устойчивому сокращению операционных расходов, которое не должно изыматься из тарифной выручки будущих периодов.

2. Оптимизация структуры загрузки тепловых мощностей за счет использования свободных мощностей ТЭЦ вместо строительства или эксплуатации (в т.ч. модернизации) отдельных муниципальных котельных.

В случае передачи по концессионному соглашению котельных, расположенных в зоне радиуса эффективного теплоснабжения от ТЭЦ и технико-экономической возможности перевода потребителей от таких котельных на ТЭЦ, реализуются проекты по переводу нагрузок. Например, в практике ПАО «Т Плюс» на текущий момент такие проекты реализованы на котельных 6.15 в г. Киров, 5-Ц, 21-Ц, 22-Ц, 29-Ц в г. Чебоксары.

Основные эффекты – за счет повышения КИУМ и теплофикационной выработки электроэнергии на ТЭЦ происходит сокращение затрат топлива на производство электроэнергии (1 переведенная Гкал тепла на ТЭЦ позволяет сэкономить 60 кг тонн условного топлива), снижение выбросов загрязняющих веществ (1 переведенная Гкал тепла на ТЭЦ позволяет снизить выбросы CO₂ на 95 кг), а также повышается производительность труда

Источник: доклад "Концессионные соглашения в сфере теплоснабжения. Анализ эффектов сокращения транзакционных издержек в концессиях"

Примеры снижения издержек при применении концессий "Т плюс"

3. Повышение эффективности управления и общей надежности системы теплоснабжения

Управление всей цепочкой теплоснабжения одним оператором позволяет оптимизировать схему теплоснабжения города.

4. Эффект от проведения единой технической и закупочной политики на всей системе централизованного теплоснабжения

Эффект от проведения единой закупочной политики приводит в существенному снижению закупочных цен. На примере ПАО «Т Плюс» экономия на проведении централизованных закупок составляет 19%.
При выручке по концессионному соглашению в 1,6 млрд рублей эффект будет порядка 10 млн рублей/год.

5. Снижение численности административно-управленческого персонала

ПАО «Т Плюс» исходит из сокращения АУП до 50 %, АО РИР – около 30%.

6. Снижение производственных издержек

Основной транзакционный эффект – это согласованное и оперативное управление режимами теплоснабжения в зависимости от потребности клиента, что ведет к снижению потерь тепловой энергии, снижению расхода электроэнергии на привод насосов и повышению качества теплоснабжения клиента (теплогидравлический режим), например, концессии в городах Ижевск, Киров, Владимир, Дзержинск позволили выстроить единую цепочку поставки тепла от клиента до источника теплоснабжения.

Вывод

- Централизованное управление через концессионные соглашения позволяет объединить все элементы инженерной системы, что снижает количество отдельных договоров и контрольных узлов.
- Концессия обеспечивает единый подход к разработке документации, проведению конкурсных процедур и контролю за исполнением, что сокращает административные и юридические издержки.
- Объединение закупочной и технической политики позволяет добиваться экономии за счет централизованных закупок (экономия до 19%), оптимизации технического обслуживания и рационализации распределения ресурсов.
- Дополнительно, концессионные модели способствуют привлечению частного капитала, позволяя использовать эффект сокращения трансакционных издержек (до 15% от выручки) как внутренний инвестиционный ресурс для модернизации инфраструктуры ЖКХ.

Таким образом, несмотря на высокие стартовые затраты на подготовку и заключение соглашений, долгосрочные выгоды в виде сокращения операционных расходов, повышения надежности систем и оптимизации управления существенно перевешивают недостатки традиционного финансирования, делая концессионную модель эффективным инструментом обновления коммунальной инфраструктуры.