

КОНЦЕССИИ В СФЕРЕ УЛИЧНОГО ОСВЕЩЕНИЯ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР
НОЯБРЬ 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

I.	ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ	5
II.	ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОНЦЕССИОННОЙ МОДЕЛИ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ	7
	A. ПРЕДМЕТ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ.....	8
	B. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДОХОД В ПРОЦЕССЕ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТА КОНЦЕССИИ	10
	C. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПЛАТАЖЕЙ НА ВЕСЬ СРОК КОНЦЕССИИ	15
	D. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТ	20
III.	ПОДГОТОВКА К ЗАКЛЮЧЕНИЮ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ	23
	A. ТЕХНИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ	23
	B. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ.....	24
	C. ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ.....	26
	D. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ	27
IV.	КОНЦЕССИИ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ И «УМНЫЙ ГОРОД»	29
	СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ПО МОДЕЛЯМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ	32
	FAQ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИЙ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ	34

ВВЕДЕНИЕ

Система уличного освещения является важным элементом жизнедеятельности современных городов как с социальной, так и с экономической точки зрения.

В России большинство населенных пунктов в той или иной мере нуждается в улучшении систем освещения: требуется замена не только светильников, но и кабеля, а также самих опор, кроме того, есть большое количество неосвещённых территорий. Потребность в капитальных вложениях и эффективном управлении значительна. Однако, так как уличное освещение финансируется исключительно за счет бюджета, зачастую городские власти вынуждены использовать менее масштабные варианты модернизации систем освещения, ограничиваясь заменой ламп, в том числе в рамках энергосервисных контрактов, и точечным ремонтом опор.

В таких условиях актуальным становится использование инвестиционных инструментов, позволяющих не только реализовать энергосервисные мероприятия, но и обеспечить вложения инвестиций в инфраструктуру (опоры), «умную» начинку, а также комплексное обслуживание и модернизацию системы на длительном горизонте (10-15 лет).

Концессия – оптимальный инструмент, позволяющий привлечь инвестиции на долгосрочной основе, обеспечив распределение рисков между публичной и частной сторонами. Увеличение в последнее время количества концессионных проектов формата «умный свет» доказывает состоятельность такой модели привлечения инвестиций.

Полагаем, что количество концессий в сфере уличного освещения будет расти и дальше. Опираясь на значительный опыт подготовки подобных проектов, компания P&P Unity подготовила аналитический обзор, посвященный особенностям реализации концессионных проектов в сфере уличного освещения. Уверены, что он будет полезен как инвесторам, так и органам власти при решении практических задач в рамках подготовки проектов.

Ноябрь 2021 года

Мокин Семен
Управляющий партнер
+7 (495) 374 79 72
semyon.mokin@ppunity.ru



Белюсова Олеся
Партнер
+7 (495) 374 79 72
olesya.belousova@ppunity.ru

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Олеся Белоусова, Партнер юридической компании P&P Unity

Семен Мокин, Управляющий партнер юридической компании P&P Unity

Эльвира Кунакова, Старший юрист юридической компании P&P Unity

Благодарим за участие в подготовке материала и предоставление экспертного мнения:

Дмитрия Валентея, Главного эксперта Управления проектного финансирования и ГЧП Совкомбанка

Екатерину Боос, Директора проектов МСК «БЛ ГРУПП»

Максима Ноженкина, Заместителя мэра города Благовещенска Амурской области

ОГОВОРКИ

Обзор подготовлен экспертами юридической компании P&P Unity в целях информирования участников рынка и других заинтересованных лиц о возможностях и особенностях реализации концессий в сфере уличного освещения.

Приведенные выводы и оценки отражают позицию экспертов P&P Unity, не претендуют на полноту анализа и актуальны по состоянию на дату публикации.

Обзор не является консультацией и не может быть использован для принятия юридически значимых или каких-либо инвестиционных решений. Обзор не является рекламой и офертой, а распространяется исключительно в информационных целях.

I. ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ

Реализация проектов по модернизации и повышению эффективности систем наружного освещения осуществляется с использованием различных правовых моделей.

Наиболее распространенной моделью является энергосервисный контракт как форма договорных отношений, созданная специально для решения вопросов повышения энергоэффективности. Предметом энергосервисного контракта является осуществление исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заказчиком¹. Расходы исполнителя на проведение мероприятий в рамках договора компенсируются за счет экономии энергоресурсов, которую получил заказчик (публично-правовое образование). При этом размер экономии, который должен быть достигнут исполнителем, предусматривается в контракте².

Однако в последние годы в сфере освещения все чаще используется модель концессионного соглашения, которая предполагает осуществление концессионером строительства и (или) реконструкции систем наружного освещения и их дальнейшей эксплуатации. При этом право собственности на имущество в периметре концессии сохраняется у концедента (как правило, муниципального образования), а концессионер получает права владения и пользования в отношении него на весь срок действия соглашения³. Так за период с 2018 по 2021 год начата реализация масштабных световых концессий в г. Волгограде, Московской области (Электросталь, Солнечногорск, Богородский), г. Благовещенске Амурской области. Суммарный объем инвестиций по данным проектам – 3,7 млрд рублей, а общая стоимость – около 25 млрд рублей; инвестором выступает Международная светотехническая корпорация «БООС ЛАЙТИНГ ГРУПП».

В качестве альтернативы энергосервису и концессии некоторыми участниками рынка рассматривается модель финансовой аренды (лизинга). По договору финансовой аренды (лизинга) инвестор (лизингодатель) приобретает необходимое для удовлетворения публичных нужд имущество (чаще всего – оборудование) и предоставляет его во временное пользование публичной стороне, получая за это оплату – лизинговый платеж⁴. Договор финансовой аренды (лизинга) может предусматривать выкуп имущества – в таком случае после окончания договора право собственности переходит к лизингополучателю, в противном случае право собственности на имущество (оборудование) сохраняется у лизингодателя⁵. Таким образом, реализация лизинговой схемы позволяет публичному образованию арендовать необходимое имущество на длительный срок или приобрести его в рассрочку.

В ряде случаев энергосервисный контракт и договор финансовой аренды (лизинга) действительно могут обеспечить достижение целей по улучшению качества и эффективности освещения в населенных пунктах, но не всегда опций, предлагаемых данными моделями, достаточно для того, чтобы реализовать комплексный проект по модернизации систем освещения, который предполагает не только замену лампочек или поставку оборудования, но и обеспечение освещения новых территорий, замену опор, внедрение информационных технологий, а также содержание и реновацию системы на долгосрочной основе. В таком случае оптимальным вариантом может стать концессионная модель, преимуществам и особенностям использования которой посвящен настоящий обзор.

1 Часть 1 статьи 19 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2 Пункт 1 части 2 статьи 19 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3 Часть 1 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (**«Закон о концессиях»**).

4 Статья 665 Гражданского кодекса РФ.

5 Часть 1 статьи 19 Федерального закона от 29.10.1998 № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)».

Мнение инвестора

Рассматривая любую форму проведения модернизации системы освещения (лизинг, государственная программа, энергосервисный контракт или концессия), в первую очередь необходимо исходить из ее фактического состояния и реальной потребности в модернизации, потому что любой инструмент может эффективно работать только в том случае, если он применен правильно.

К сожалению, российская действительность сегодня такова, что наружное освещение во многих городах находится в крайне неудовлетворительном состоянии – только за последние 4 года вынесено более 100 000 судебных решений в связи с некачественным освещением или его отсутствием. Износ распределительных сетей и опор составляет в целом по стране более 70%. Проблема с освещением в России гораздо масштабнее, чем неэффективный источник света и перерасход электроэнергии.

В такой ситуации работает только системный подход с комплексной заменой того, что пришло в упадок – сетей, опор, светильников, кронштейнов – и строительством новых объектов освещения. Если же меняется просто светильник, то, будучи установленным на старой бетонной опоре с изношенной сетью и ржавым кронштейном, он не сможет обеспечить качественное и эффективное функционирование системы освещения. В итоге решения проблемы нет, улучшения состояния объектов освещения нет, а инвестиционный ресурс в виде экономии электроэнергии уже истрачен. Именно поэтому энергосервис хорошо работает там, где основная инфраструктура чаще всего уже приведена в порядок и муниципалитет должен лишь заменять то, что устаревает. Так, например, происходит в европейских городах.

Поэтому при выборе формы проведения модернизации важно помнить, что любой инструмент – это всего лишь механизм, за которым в первую очередь должно стоять реальное решение проблем и задач города.

Екатерина Боос
Директор проектов МСК «БЛ ГРУПП»

II. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОНЦЕССИОННОЙ МОДЕЛИ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ

В случае использования концессионной модели основными участниками проекта являются концедент (в проектах в сфере освещения это, как правило, муниципалитет) и концессионер (частный инвестор), между которыми заключается концессионное соглашение. По концессионному соглашению концедент передает концессионеру права владения и пользования в отношении принадлежащего ему имущества для целей модернизации и последующей эксплуатации (в рамках проекта также может создаваться новое имущество)⁶.

Условия концессионного соглашения в сфере освещения всегда предусматривают бюджетное финансирование в объеме, достаточном для финансового обеспечения затрат концессионера. Также в соглашение включается условие о выплате концессионной платы⁷ в пользу концедента — ее размер может быть как в форме твердой денежной суммы, так и в виде процента от выручки концессионера (например, при сдаче в аренду опор для размещения телекоммуникационного оборудования).

Для целей реализации проекта концессионером может привлекаться заемное финансирование, как правило, в форме банковского кредита. В качестве способа обеспечения кредита используется залог прав концессионера по концессионному соглашению. В таком случае между концедентом, концессионером и кредитором (банком) заключается прямое соглашение⁸, которое регулирует отношения сторон в процессе привлечения заемных средств и погашения задолженности.

Условно схему взаимодействия участников проекта при реализации концессии можно отразить следующим образом:

Прямое соглашение



⁶ Часть 1 статьи 3 Закона о концессиях.

⁷ Статья 7 Закона о концессиях.

⁸ Часть 4 статьи 5 Закона о концессиях.

Далее будут рассмотрены отдельные особенности концессионной модели, которые позволяют использовать ее для целей эффективной модернизации системы уличного освещения.

А. ПРЕДМЕТ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ

Мероприятия в рамках концессии

Концессионное соглашение является моделью взаимодействия государства и бизнеса, которая обеспечивает комплексную реализацию проекта в отношении объектов инфраструктуры. В предмет концессии входят:

- 1.** инвестиционные мероприятия (возможно как создание нового имущества, так и реконструкция существующего);
- 2.** эксплуатационные мероприятия.

Право собственности на объект концессии всегда принадлежит концеденту⁹. Это означает, что в проекты, предполагающие реконструкцию, может передаваться только то имущество, в отношении которого у концедента есть право собственности. На новое имущество, создаваемое в рамках концессии, право собственности также возникает у концедента.

Отличительной особенностью реализации инвестиционных мероприятий в рамках концессионной модели является то, что понятие реконструкции по Закону о концессиях значительно шире, чем в Градостроительном кодексе РФ, и предусматривает мероприятия по¹⁰:

- переустройству объекта на основе внедрения новых технологий;
- механизации и автоматизации производства;
- модернизации и замене морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием;
- изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей;
- иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств имущества.

Это актуально, в частности, для случаев, когда в качестве объекта недвижимости в периметр концессии вовлекается ситуационный центр или диспетчерский пункт, так как позволяет заключить концессионное соглашение даже в том случае, если запланированные мероприятия не предполагают изменение параметров, замену и (или) восстановление несущих строительных конструкций объектов капитального строительства, но предусматривают, например, замену изношенного оборудования.

⁹ Часть 1 статьи 3 Закона о концессиях.

¹⁰ Часть 3 статьи 3 Закона о концессиях.

В отличие от концессионной модели договор финансовой аренды (лизинга) заключается в отношении имущества, принадлежащего лизингодателю, поэтому реконструкция существующего имущества, принадлежащего публично-правовому образованию, в рамках лизинга невозможна.

Также необходимо иметь в виду, что инвестиционные мероприятия в отношении недвижимого имущества (например, опор) не всегда напрямую влекут за собой экономию энергоресурсов, при этом, например, по энергосервисному контракту оплата осуществляется именно за счет достигнутой экономии.

Виды имущества в периметре концессии

В соответствии с требованиями Закона о концессиях инвестиционные мероприятия должны проводиться в отношении недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанного между собой и предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Осуществление таких мероприятий обязательно, это существенное условие соглашения¹¹.

Из данных положений закона можно сделать два вывода.

Во-первых, такое регулирование позволяет объединить в периметре проекта разные виды имущества, необходимые для осуществления деятельности в сфере освещения (например, опоры, светильники, оборудование системы управления освещением и помещения для диспетчерского пункта) без риска признания концессионного соглашения ограничивающим конкуренцию.

Так как договор финансовой аренды (лизинга) заключается в соответствии с законодательством о контрактной системе, необходимо учитывать положения законодательства о защите конкуренции, в частности, запрет на совмещение различных лотов в рамках одной закупки¹².

Во-вторых, Закон о концессиях предполагает обязательное наличие в периметре проекта недвижимости. Вместе с тем на законодательном уровне отсутствует прямое указание на квалификацию линий освещения в качестве объекта недвижимого или движимого имущества.

В практике по данному вопросу единый подход также отсутствует. Мнение судов не является однозначным. Регионы также придерживаются разных позиций: в ряде муниципалитетов объекты освещения учтены в качестве недвижимого, а в ряде – в качестве движимого имущества.

¹¹ Часть 1 статьи 3, пункт 1 части 1 статьи 10 Закона о концессиях.

¹² Часть 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».



Например, как следует из текста концессионного соглашения в отношении объектов освещения города [Электростали](#) Московской области большинство линий освещения не поставлены на кадастровый учет и являются движимым имуществом.

Иная ситуация в [Волгограде](#): в концессионном соглашении линии освещения обозначены как объекты недвижимости с указанием информации об их регистрации.

При этом стоит отметить, что, как правило, есть универсальное решение, которое позволяет заключить концессию даже в том случае, если линии освещения поставлены на учет в качестве движимого имущества. Оно предполагает включение в периметр концессии зданий/помещений, которые определено являются недвижимостью и необходимы в проекте для управления системой освещения (ситуационный центр, диспетчерский пункт и т.п).

В тех редких случаях, когда такое здание или помещение отсутствует, можно рассмотреть вариант заключения ИТ-концессии. Такая концессия не требует наличия недвижимого имущества и может быть особенно актуальна в целях выполнения мероприятий проекта «Умный город». Подробнее о проекте в разделе [IV «КОНЦЕССИИ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ И "УМНЫЙ ГОРОД"»](#).

С учетом разнообразия проводимых мероприятий и видов вовлекаемого имущества концессия позволяет решать более глобальные задачи — например, модернизировать всю систему освещения населенного пункта, а не только провести точечный ремонт.

В. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДОХОД В ПРОЦЕССЕ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТА КОНЦЕССИИ

Одна из особенностей эксплуатации систем освещения в России заключается в том, что указанная деятельность не генерирует доход для эксплуатирующей организации: ни население, ни организации не платят за уличное освещение. Указанное справедливо и для концессионера, который к тому же вправе использовать муниципальное имущество только в пределах, установленных законодательством и концессионным соглашением. Соответственно, ограничена для концессионера и возможность получить дополнительный доход.

Исходя из нашей практики, можно выделить несколько направлений получения концессионером дополнительного коммерческого дохода:

1. Размещение на опорах наружного освещения (частях опор) различного оборудования, например, базовых станций сетей мобильной связи, элементов «умного города» и др. Возможность получения концессионером коммерческой прибыли по данному направлению зависит от ряда ограничений:
 - размещение оборудования требует передачи части опоры в пользование третьим лицам. Закон о концессиях допускает такую передачу, но только с согласия концедента¹³. Соответственно, в соглашении необходимо урегулировать порядок получения такого согласия;

¹³ Пункт 1 части 1 статьи 8 Закона о концессиях.



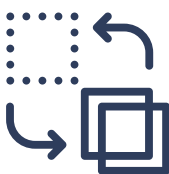
Например, в концессионном соглашении в отношении объектов освещения [Волгограда](#) предусмотрен вариант предоставления согласия в момент подписания концессии: «Во избежание сомнений согласие Концедента на передачу указанного имущества считается полученным с момента подписания Концедентом Соглашения при условии, что указанное имущество в первую очередь будет использоваться по целевому назначению для освещения Территории обслуживания».

- размещение оборудования в рамках реализации мероприятий проекта «Умный город» может осуществляться в рамках иных проектов концедента – например, на базе другой концессии или государственного контракта. Предвидя возможность такого развития событий, концеденты заранее стремятся включить в концессионное соглашение условие о бесплатном размещении такого оборудования, если оно осуществляется в рамках государственных/муниципальных проектов;



Например, концессионным соглашением в отношении объектов освещения города [Электростали](#) Московской области предусмотрено бесплатное размещение на объектах системы освещения объектов информирования и инфраструктуры, размещаемых в рамках исполнения государственных программ и проектов Московской области.

- размещение отдельных видов оборудования требует использования особого вида опор – двойного назначения. Так как в выполнении обязательств по модернизации системы наружного освещения концессионер связан условиями концессии, возможность установки опор двойного назначения (в том числе с учетом их более высокой стоимости) необходимо заранее закладывать в концессионное соглашение и учитывать в финансовой модели проекта.



В том же концессионном соглашении, заключенном в [Электростали](#), предусмотрена возможность замены концессионером существующих опор на опоры двойного назначения, но по согласованию с концедентом.

При этом учет такого дохода для целей проекта может быть совершенно разным. В частности, возможны такие варианты:

1. Дополнительный коммерческий доход концессионера может учитываться концедентом при выплате бюджетных платежей (см. подраздел [С «РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ НА ВЕСЬ СРОК КОНЦЕССИИ»](#)). То есть из суммы расходов, понесенных концессионером, вычитаются полученные им доходы от коммерческой деятельности, а разница компенсируется из бюджета.



Например, в концессионном соглашении в отношении объектов освещения города [Благовещенска](#) Амурской области предусмотрено, что при расчете эксплуатационного платежа в составе платы концедента из него вычитается сумма, равная 90% выручки от предоставления имущества третьим лицам

2. Возможен также вариант перераспределения дополнительного дохода между концедентом и концессионером. В таком случае часть дополнительного дохода выплачивается концессионером концеденту в форме концессионной платы.



В концессионном соглашении в отношении объектов освещения города [Электростали](#) Московской области концессионная плата включает в себя переменную часть в размере 50% от сверхдохода концессионера, то есть положительной чистой прибыли, возникающей после погашения задолженности перед кредиторами, включая проценты по ним, и наступления срока окупаемости проекта, и определенной в соответствии с аудированной годовой финансовой отчетностью.

3. Доход может оставаться в собственности концессионера и никак не регулироваться условиями концессионного соглашения, просто формируя прибыль концессионера.



Например, в концессионном соглашении в отношении объектов освещения города [Рассказово](#) Тамбовской области концессионная плата установлена в формальном размере – 1 000 рублей¹⁴, соответственно, перераспределение дохода в пользу концедента не происходит.

Оптимальный вариант учета дополнительного дохода концессионера выбирается с учетом финансовых показателей проекта в целом. Но стоит иметь в виду, что включение в концессионное соглашение относительно благоприятных условий для получения концессионером дополнительного коммерческого дохода, как правило, неразрывно связано с желанием концедента получить свою долю в этом доходе в форме концессионной платы, то есть речь идет о втором варианте учета дохода.



Например, в концессионном соглашении, заключенном в городе [Электростали](#), предусмотрены достаточно комфортные условия привлечения арендаторов. В частности, установлено, что концедент предпринимает все необходимые действия и меры по заключению с арендаторами соглашения, в соответствии с которым в случае досрочного прекращения концессии концедент вправе по требованию арендатора заключить с ним договор в отношении объектов имущества, находившихся в пользовании арендатора, на оставшийся срок на тех же условиях. Такие положения могут способствовать увеличению выручки концессионера от сдачи имущества в аренду. Поэтому логично, что в соглашении предусмотрена обязанность концессионера перераспределять половину сверхдохода в пользу концедента в составе концессионной платы.

¹⁴ В соответствии со статьей 7 Закона о концессиях концессионная плата предусматривается в обязательном порядке (за исключением проектов в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения).

Мнение концедента

Концессионное соглашение в отношении объектов наружного освещения города Благовещенска подписано 19 апреля 2021 года. Это первое подобное соглашение не только в Амурской области, но и на Дальнем Востоке. Для Благовещенска это также первый опыт заключения концессионных соглашений.

Концессионером выступило ООО «СЛС Благовещенск», входящее в группу компаний «БЛ ГРУПП». Соглашение было заключено в порядке рассмотрения частной концессионной инициативы. 24 апреля 2020 года в соответствии со статьей 37 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в администрацию города поступило предложение о заключении концессионного соглашения в отношении объектов наружного освещения, находящихся в собственности города Благовещенска, от ООО «СЛС Благовещенск». Процедура рассмотрения предложения заняла около года. В марте 2021 года было принято решение о заключении соглашения. После этого состоялась подписание концессионного соглашения сторонами в сроки, установленные законом.

ООО «СЛС Благовещенск» будет реализовывать соглашение в течение 15 лет. За это время будут полностью модернизированы все светильники наружного освещения в городе – это больше 14 тысяч объектов. Старые натриевые лампы будут заменены на энергоэффективные светодиодные. Достигнутая в результате экономия энергопотребления составит не менее 55 % от текущего уровня. Под замену также попадают опоры освещения, не соответствующие требованиям. В рамках проекта также будет модернизирована автоматизированная система управления наружным освещением, создана инфраструктура «умного города».

Помимо мероприятий по модернизации системы наружного освещения концессионер в течение всего срока соглашения будет осуществлять содержание и текущую эксплуатацию имущества.

Основные инвестиционные мероприятия будут выполнены в 2021–2023 годах. Работу по замене светильников планируется выполнить в течение этого и следующего года (около 80 % от общего количества светильников, требующих замены). Планируемый объем инвестиций по соглашению – 1,168 млрд руб. Инвестор планирует привлечь 80 % объема инвестиций за счет заемных средств, оставшиеся 20 % будут профинансированы за счет собственных средств. Уверены, что благодаря этому масштабному проекту в Благовещенске уже в ближайшее время станет светлее и безопаснее.

Мы сразу понимали, что в Благовещенске необходима концессия, а не энергосервис. Во-первых, энергосервис – это договор на внедрение энергосберегающих технологий, предполагающий выполнение перечня энергосберегающих мероприятий. Замена осветительного оборудования на энергоэффективное – это лишь одна из целей нашего

проекта. В рамках энергосервисного контракта невозможно решить вопросы комплексной модернизации системы наружного освещения, строительства новых сетей, создания архитектурной подсветки объектов капитального строительства, замены опор, создания интеллектуальной системы управления и последующей эксплуатации, т.е. всего, что предусматривает наш проект.

Во-вторых, энергосервис предполагает возврат вложенных средств за счет достигнутой экономии потребления энергоресурсов. В нашем случае без участия бюджета в виде платы концедента одна только экономия потребления энергоресурсов не обеспечит возврат инвестиций, необходимых для реализации проекта.

В-третьих, в связи с принятием закона, предусматривающего необходимость ликвидации или реорганизации МУПов до 1 января 2025 года, с помощью концессии мы решаем вопрос эксплуатации сетей наружного освещения на долгосрочную перспективу, потому что до заключения концессии эксплуатацию системы наружного освещения города осуществляло муниципальное казенное предприятие.

В-четвертых, заключение концессионного соглашения позволит:

- зафиксировать на длительный период бюджетные расходы, повысив эффективность финансового планирования;
- разделить ответственность и перенести большую часть эксплуатационных рисков на концессионера;
- гарантировать качественное проектирование и эксплуатацию – концессионер напрямую заинтересован добросовестно и качественно исполнять свои обязательства, предусматривать современные энергоэффективные технологические решения, поддерживать техническое состояние построенного объекта надлежащим образом.

Единственный недостаток концессии, который мы видим, заключается в том, что постоянно строятся и вводятся в эксплуатацию новые сети и светоточки не в рамках концессии, а в рамках других проектов, например, нацпроекта «Безопасные и качественные дороги» или проектов по благоустройству городской среды, и их нельзя передать концессионеру в рамках одной концессии путем объединения в единый комплекс. Каждый раз на новые сети необходимо будет определять эксплуатирующую организацию.

Максим Ноженкин,
Заместитель мэра города Благовещенска Амурской области

С. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПЛАТАЖЕЙ НА ВЕСЬ СРОК КОНЦЕССИИ

Реализация концессии в отношении системы наружного освещения невозможна без бюджетного участия, ведь именно муниципальное образование является непосредственным потребителем услуги концессионера по обеспечению освещением территории обслуживания, взимание платы за освещение с населения и организаций не осуществляется.

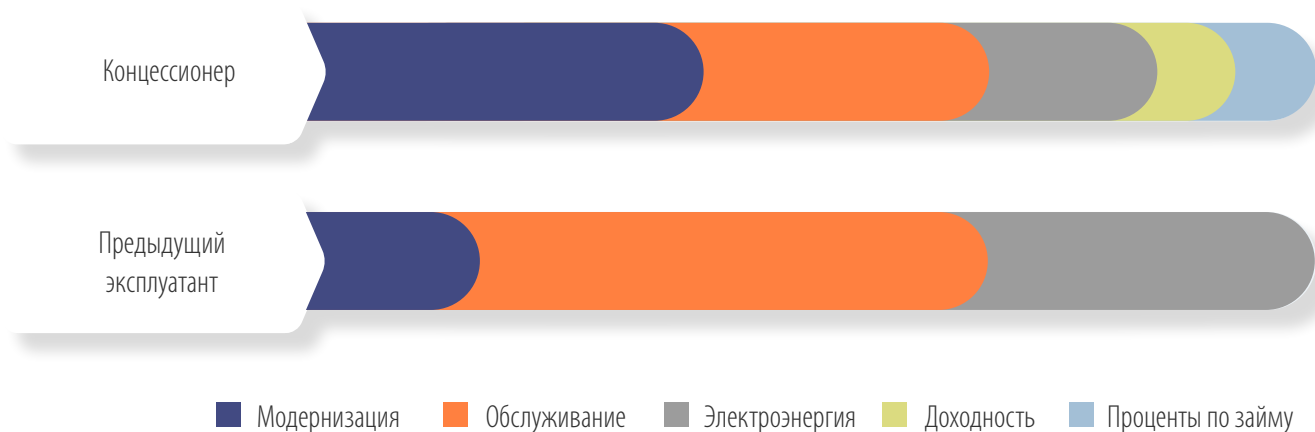
Направления расходования средств

Базово расходы концессионера в процессе исполнения концессионного соглашения можно разделить на несколько направлений:

1. расходы на строительство/модернизацию системы освещения;
2. расходы на обслуживание системы освещения, ее капитальный и текущий ремонт;
3. расходы на оплату электроэнергии по тарифам ресурсоснабжающей организации;
4. расходы на возврат привлеченного финансирования;
5. обеспечение доходности концессионера.

При этом, если расходы первых трех групп характерны для любой муниципальной системы освещения, в том числе эксплуатируемой подведомственным предприятием/учреждением, то привлечение концессионера добавляет расходы четвертой и пятой групп.

Бюджеты муниципалитетов ограничены, и, как правило, инициатор концессионного проекта не может рассчитывать на существенный рост финансирования по сравнению с тем, которое выделялось предыдущему эксплуатанту. Однако за счет качественного изменения подхода к процессу эксплуатации и применения энергосберегающих технологий происходит перераспределение расходов, которое упрощенно можно изобразить следующим образом:



Расходы на обслуживание системы и оплату электроэнергии уменьшаются, за счет этого появляется возможность для финансирования мероприятий по созданию новых и модернизации существующих светоточек. Но такое уменьшение расходов становится возможным именно благодаря значительным инвестиционным вложениям концессионера в первые годы реализации проекта.

Важно отметить, что Закон о концессиях не ограничивает источники направления бюджетных платежей, это могут быть как собственные средства муниципалитета, так и, например, средства, полученные в рамках государственных программ. Это отличает концессию от энергосервиса, оплата по которому осуществляется только за счет достигнутой исполнителем экономии, что с финансовой точки зрения ограничивает объем мероприятий, которые могут быть проведены исполнителем.

Варианты бюджетного финансирования концессии

Описанные выше особенности структуры расходов концессионера делают возможным применение нескольких подходов к бюджетному финансированию концессии в сфере освещения. Они могут различаться в деталях, но все базируются на следующих ключевых принципах:

- Концедент – основной (или единственный) источник возмещения расходов концессионера. Даже при самом благоприятном развитии событий концессионер не в состоянии обеспечить себе поток коммерческой выручки, достаточный для покрытия расходов на модернизацию и эксплуатацию системы освещения, данный финансовый поток (при его наличии) может учитываться при структурировании платежей внутри концессии (см. подраздел **В «ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДОХОД В ПРОЦЕССЕ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТА КОНЦЕССИИ»**), но не играет решающей роли.
- Вложения концессионера в строительство и модернизацию, осуществленные на первом этапе реализации концессии, возмещаются концедентом постепенно до достижения срока окупаемости, который может длиться до конца срока действия соглашения.

При структурировании бюджетного финансирования концессии могут выделяться следующие платежи:

- 1.** «Капитальный грант» – фиксированный объем бюджетных средств, направляемых исключительно на стройку, причем не в далеком будущем, а на инвестиционной стадии. Данный подход используется, как правило, когда у муниципалитета появляется возможность привлечь дополнительное бюджетное финансирование, за пределами традиционно направляемого на поддержку функционирования системы освещения (например, межбюджетный трансферт из региона, в том числе в рамках государственных программ).
- 2.** «Плата концедента» – бюджетный поток, покрывающий все группы расходов концессионера, перечисленные выше. В силу того, что одной из групп является обеспечение собственной доходности концессионера, используется именно плата концедента, а не участие в расходах. Плата концедента может быть структурирована в формате единого платежа либо разбиваться

на несколько платежей. Как правило, разделение платы концедента на несколько платежей позволяет обеспечить большую вариативность финансовых взаимоотношений сторон:

- Инвестиционный платеж¹⁵ обеспечивает компенсацию затрат концессионера на строительство/модернизацию объекта и стоимость инвестиций, привлеченных концессионером для этих целей. Сюда же, как правило, включается и стоимость собственных инвестиций, то есть фактически доходность концессионера. Так как размер инвестиционного платежа напрямую зависит от сметной стоимости проекта, в концессионное соглашение могут включаться условия о его корректировке по итогам разработки проектной документации.
- Эксплуатационный платеж обеспечивает компенсацию затрат концессионера на обслуживание объекта концессионного соглашения и обеспечение его работы. В концессиях в отношении систем освещения в составе эксплуатационного платежа часто выделяется платеж за электрическую энергию – такое выделение позволяет выявить размер экономии, достигнутой концессионером и (если это предусмотрено условиями проекта) разделить ее между сторонами соглашения.

Распределение экономии может обеспечиваться различными способами, например, фиксацией планового размера платежа за электроэнергию, рассчитываемого на базе текущего энергопотребления, и распределением между сторонами разницы между фактическими и плановыми затратами концессионера. Таким образом, в концессию вносится элемент энергосервисного контракта, что логично, учитывая, что глобально цель каждой модели заключается в повышении энергоэффективности освещения.

- Платеж в обеспечение минимального гарантированного дохода концессионера обеспечивает получение концессионером согласованного сторонами уровня выручки, если такой уровень не достигнут концессионером за счет коммерческой деятельности. С учетом специфичности услуг, оказываемых с использованием объекта концессионного соглашения, данный компонент в плате концедента встречается редко.



Например, условия концессии в отношении объектов освещения города [Волгограда](#) предусматривают выплату капитального гранта и платы концедента, включающей в себя:

- а. постоянную часть, направленную на финансирование расходов на текущее содержание и ремонт существующих на момент заключения соглашения объектов наружного освещения;*
- б. платеж за электрическую энергию;*

¹⁵ Здесь и далее названия платежей в составе платы концедента условны и не влияют на финансовую структуру проекта.

- с. платеж за капитальный ремонт;*
- д. платеж на возмещение части процентов по привлеченному финансированию;*
- е. платеж за эксплуатацию светоточек, подлежащих созданию по соглашению.*

Другая структура бюджетных платежей представлена в проекте в городе [Благовещенске](#). По условиям соглашения плата концедента состоит из:

- 1. инвестиционного платежа, покрывающего расходы на модернизацию и проценты по заемным инвестициям;*
- 2. эксплуатационного платежа, постоянная часть которого зафиксирована в соглашении, а переменная — определяется на основе фактических затрат на оплату электроэнергии; при этом итоговый эксплуатационный платеж определяется в виде суммы постоянной и переменной частей за вычетом суммы, равной 90% выручки, полученной концессионером по договорам на передачу объектов имущества в пользование третьим лицам.*

Стоит отметить, что на практике в концессию вовлекаются существующие системы освещения, соответственно, эксплуатация начинается сразу после приемки имущества, а мероприятия по модернизации проводятся поэтапно. Поэтому инвестиционная стадия протекает параллельно с эксплуатационной, и разные виды платежей, описанных выше, могут пересекаться. Но в любом случае капитальный грант выплачивается до завершения инвестиционных мероприятий, которые за счет него финансируются. Плата концедента — более гибкий инструмент, она может направляться как в процессе проведения мероприятий, на которые она расходуется, так и после них.

Срок бюджетного финансирования

Бюджетное финансирование осуществляется в пределах срока действия лимитов бюджетных обязательств, которые составляют три года (очередной финансовый год и плановый период, составляющий два года).

Именно поэтому государственные и муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств — то есть, по общему правилу, контракты заключаются на срок до трех лет. Но есть и исключения.

Например, концессионное соглашение является основанием для предоставления бюджетного финансирования за пределами срока действия бюджетных обязательств¹⁶. Это означает, что в концессионном соглашении могут быть предусмотрены обязательства концедента по выплате бюджетных платежей за пределами трехлетнего периода, в том числе и на весь срок действия концессии, что особенно акту-

¹⁶ Часть 2 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ.

ально для концессий в сфере освещения, так как такие проекты, как мы уже упоминали, не генерируют доход от оказания услуг.



Концессионное соглашение в отношении объектов освещения города Рассказово Тамбовской области с общим объемом инвестиций около 40 млн рублей предусматривает выплату платы концедента в течение всего срока действия концессии: плата покрывает расходы на электрическую энергию и на содержание светильников.

Указанное правило о возможности предоставления финансирования в соответствии с условиями концессионного соглашения создает гарантии долгосрочности бюджетных платежей: если в соглашении предусмотрены платежи на соответствующий год (даже за пределами трехлетнего срока), то они будут заложены в бюджет концедента при его планировании.

Такая опция предусмотрена не только для концессии. Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что государственные или муниципальные заказчики вправе заключать энергосервисные контракты, в которых цена определена как процент стоимости сэкономленных энергетических ресурсов, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств¹⁷. Однако в данном случае цена контракта привязана к экономии энергоресурсов, то есть фактически ограничена достижением определенного результата.

Более сложная ситуация с договором финансовой аренды (лизинга). Так, ФАС России считает, что заказчики вправе заключать государственные (муниципальные) контракты, предметом которых является финансовая аренда (лизинг) на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных средств, с учетом условий, указанных в постановлении Правительства РФ от 26 ноября 2013 г. № 1071, в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, а также иными решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального образования, в пределах средств и на сроки, которые установлены указанными актами (см. письмо ФАС России от 14.07.2014 № АД/28082/14).

Иной позиции придерживается Минфин России. В своем письме он указал, что нормы части 3 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающие возможность заключения государственных (муниципальных) контрактов на срок, превышающий сроки действия лимитов бюджетных обязательств, распространяются только на договоры закупки товаров, работ, услуг, а не договоры аренды, лизинга (письмо Минфина России от 11.03.2015 № 02-02-04/12917).

Таким образом, нельзя полностью исключить риск, связанный с гарантированностью долгосрочных бюджетных обязательств для договоров финансовой аренды (лизинга), заключенных на срок более трех лет.

¹⁷ Абзац 5 пункта 3 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ.

D. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТ

Основное преимущество концессии для муниципалитета заключается в том, что она позволяет избежать значительных единовременных бюджетных вложений и дает возможность нести расходы по частям в течение длительного периода (вплоть до окончания срока действия соглашения). Соответственно, все мероприятия реализуются полностью или частично за счет собственных и привлеченных средств концессионера.

Концессионный механизм предоставляет надежные гарантии интересов концессионера в связи с привлечением инвестиций:

- a.** защита от изменения налогового режима или иного пагубного изменения законодательства для проекта;
- b.** возможность распределения рисков между частной и публичной сторонами (например, риски непредоставления доступа к территории реализации проекта ложатся на концедента, риски несвоевременного завершения инвестиционных мероприятий – на концессионера, риски увеличения сметной стоимости объектов могут разделяться между сторонами);
- c.** публичная сторона компенсирует затраты инвестора (в том числе на привлеченное финансирование) в случае досрочного прекращения концессионного соглашения, так как модернизированный объект остается в публичной собственности.

Также законодательством предусматриваются специальные условия предоставления банковского кредита для финансирования концессионного проекта («проектное финансирование»). К основным преимуществам такого финансирования относится возможность использования в качестве обеспечения по займу денежных потоков проекта (в результате, как правило, не требуется предоставление дополнительного обеспечения, к которому относится залог существующих активов, не связанных с проектом, поручительство и др.). На практике проектное финансирование позволяет привлечь до 70–80 % заемных средств от общего объема инвестиций.

Необходимо обратить внимание на следующие особенности привлечения банковского кредита для финансирования концессионного проекта:

- 1.** Банковское финансирование предоставляется под залог прав требований концессионера по концессионному соглашению. В рамках концессий в сфере освещения предметом залога могут быть:
 - право на получение выплат от концедента в рамках бюджетного финансирования;
 - право на получение выплат от концедента при досрочном прекращении концессионного соглашения.

Важной особенностью является то, что в залог передаются будущие права требования: на начальной стадии проекта отдельные требования, которые могут стать предметом залога, еще не «созрели» (например, в случае если в соответствии с условиями концессии выплата инвестиционного платежа в составе платы

концедента осуществляется после ввода имущества в эксплуатацию). Залог в этом случае возникнет одновременно с возникновением права требования, но заключать никакие дополнительные соглашения для этого не понадобится.

Залог не обязательно должен распространяться на все права частной стороны — можно заложить права по конкретному денежному потоку, например, право на получение определенного платежа в составе платы концедента.

Для возможности реализации залога прав требований все финансовые потоки концессионера, как правило, проходят через залоговый счет.

Возможность предоставления обеспечения по займу в виде залога прав требований по концессии без использования дополнительного обеспечения в виде существующих активов/денежных потоков, не связанных с проектом (в отличие от корпоративного финансирования), особенно актуальна для концессионеров, являющихся проектными компаниями, которые не имеют иных активов, кроме концессии. Банк также может взять в залог доли/акции в уставном капитале концессионера.

2. Еще одним специфическим инструментом, характерным для концессионных проектов, является прямое соглашение. Прямое соглашение заключается между концедентом, концессионером и кредитором. Его подписание обязательно в случае, если права концессионера по соглашению передаются в залог.

Как правило, прямое соглашение заключается практически одновременно с концессионным соглашением (в любом случае — до начала выборки кредитных средств) и регулирует следующие блоки отношений:

- использование прав концессионера по концессионному соглашению в качестве способа обеспечения исполнения обязательств перед кредитором;
- механизм получения кредитором платежей, причитающихся от концедента концессионеру в случае дефолта последнего (устанавливается возможность направления платежей концедента напрямую кредитору, минуя концессионера);
- порядок замены концессионера (реализация залога или уступка прав требования);
- порядок информационного взаимодействия концедента, концессионера и кредитора в ходе выполнения концессионного соглашения и др.

Основные условия прямого соглашения или его проект чаще всего являются частью концессионного соглашения. Подписанное прямое соглашения является основанием для выборки кредитных средств.

3. Для привлечения в концессию заемных средств характерна субординация между банковским и собственным финансированием: банковское финансирование является старшим долгом, собственное – младшим. Это означает, что концессионер сможет рассчитаться по займам, полученным в рамках собственного финансирования¹⁸, только после того, как рассчитается по кредитным договорам с банком.

Субординация позволяет защитить интересы банка и тем самым повышает для концессионера шансы на получение финансирования.

Подробнее об иных особенностях привлечения внешнего финансирования можно прочитать в нашем [экспертном материале](#).

¹⁸ Собственное финансирование – денежные средства, полученные от участников/бенефициаров концессионера. Предоставляется в форме вкладов в уставный капитал концессионера либо займов концессионеру.

III. ПОДГОТОВКА К ЗАКЛЮЧЕНИЮ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Концессионное соглашение — это долгосрочное взаимодействие частной и публичной сторон. Для того, чтобы проект был успешен, важно обеспечить его тщательную подготовку. Это позволит максимально сократить риск возникновения обстоятельств, в связи с которыми реализация проекта станет неэффективной или коммерчески невыгодной.

Условно можно выделить несколько аспектов процесса подготовки, которые необходимо учитывать при подготовке и запуске проекта.

A. ТЕХНИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

На предварительном этапе подготовки к заключению концессионного соглашения важно решить ряд технических вопросов, например:

1. Необходимо оценить реальное состояние имущества в периметре концессии.

На практике эксплуатирующие организации часто проводят инвентаризацию (оценку наличия имущества и его количества) и техническое обследование (оценку состояния имущества, уровня освещенности) нерегулярно/некачественно. В связи с этим есть риск получения концессионером имущества, фактическое состояние которого не соответствует описанному в соглашении.

В качестве одного из вариантов оценки реального состояния имущества можно рассмотреть проведение инвентаризации и технического обследования непосредственно будущим инвестором. Это позволит ему определить объем предстоящих расходов не только на модернизацию, но и на эксплуатацию и содержание системы освещения.

2. Для сферы освещения характерен высокий уровень незаконных подключений к системе. Соответственно, перед заключением концессии, во-первых, необходимо оценить объем электроэнергии, который потребляется незаконно подключенными установками, а, во-вторых, проработать с публичной стороной вопрос о том, кто и за чей счет будет осуществлять отключение таких установок.

3. Также необходимо разрешить вопрос с учетом бесхозного имущества, которое может быть выявлено по итогам инвентаризации и технического обследования, а также с территориями, подключение которых не учтено в энергетическом балансе эксплуатирующей организации (как правило, это небольшие поселения).

4. Актуальным может быть и вопрос о балансовой принадлежности имущества, в частности опор, которые не всегда находятся в собственности муниципалитета, а могут принадлежать электросетевым организациям. Они не могут быть объектом концессии, так как не принадлежат концеденту. Однако так как они необходимы концессионеру для осуществления деятельности по эксплуатации и содержанию системы освещения, необходимо до заключения концессии урегулировать вопрос использования концессионером такого имущества.

В. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

С учетом результатов технического обследования необходимо оценить ключевые финансовые потоки проекта, его доходную и расходную часть, условия привлечения финансирования и иные допущения, подготовить финансовую модель проекта.

Финансовая модель должна быть адаптирована к реальным условиям проекта и к конкретному концессионеру. Необходимо учитывать, что условия использования имущества для предыдущего эксплуатанта (муниципального предприятия или учреждения) могут отличаться от условий для частного инвестора. Например, концессионер в рамках соглашения несет ответственность за соблюдение требований к порядку эксплуатации системы освещения, соответственно, он не может нарушать установленные регламентом графики освещения в целях экономии расходов, так как это может стать основанием для расторжения концессии.

Также важно учитывать, что Закон о концессиях не позволяет свободно менять условия соглашения, например, для изменения существенных условий необходимо согласие антимонопольного органа, которое может быть предоставлено только при наличии определенных условий¹⁹, а при изменении условий, связанных с доходами (расходами) концедента, должно учитываться бюджетное законодательство²⁰. Поэтому в условиях финансирования расходов концессионера за счет бюджета важно тщательно проработать финансово-экономические аспекты проекта – в случае незапланированного увеличения расходов быстро возместить их за счет концедента может не получиться. Хотя, безусловно, в концессионном соглашении предусматриваются специальные механизмы, позволяющие сохранить концессию при наступлении обстоятельств, влияющих на его исполнение.

¹⁹ Часть 3.8 статьи 13 Закона о концессиях.

²⁰ Часть 3.6 статьи 13 Закона о концессиях.

Мнение банка

Как и в любой концессии, первое, на что обращает внимание финансирующая организация при рассмотрении проекта, – это механизм компенсации при прекращении. Для кредитора данный механизм – основное обеспечение и способ регресса на публичную сторону. Отсутствие комфорта к механизму компенсации означает невозможность привлечения банковского финансирования без внешнего регресса (поручительство или спонсорская поддержка основного бизнеса инвестора). Комфортный для финансирующей организации механизм компенсации означает включение в состав компенсации суммы всей задолженности концессионера перед банком независимо от причин расторжения соглашения.

Далее банк смотрит на то, как реализован механизм компенсации: «по активам» или «по пассивам». Компенсация «по активам» означает, что размер компенсации отталкивается от размера фактически понесённых и принятых концедентом работ. В такой ситуации банк сможет давать в проект деньги только против закрытых актов, подписанных концедентом. Это означает невозможность финансирования *pro rata* – на первых этапах инвестору будет необходимо финансировать 100% потребности проекта за счёт собственных средств. Компенсация «по пассивам», с другой стороны, отталкивается от фактического объёма задолженности концессионера и позволяет банку осуществлять финансирование параллельно с инвестором.

При этом сам требуемый объём собственного финансирования проектов является стандартным для сделок проектного финансирования – 70 на 30 (где 70% – доля банка в финансировании бюджета проекта, а 30% – собственные инвестиции). В некоторых случаях возможны отклонения в сторону более комфортных для инвестора структур: 80 на 20 или даже 85 на 15. Необходимость привлечения собственного финансирования проекта вызвана, в первую очередь, необходимостью обслуживания банковского долга (уплата процентов и комиссий) на инвестиционной стадии проекта (пока денежный поток проекта недостаточен или направляется на иные нужды).

Важным элементом обеспечения интересов банка через механизм компенсации является подписание прямого соглашения между концессионером, концедентом и банком. Прямое соглашение должно наделять банк правом инициировать процесс расторжения концессионного соглашения, а также участвовать в расчёте и согласовании размера компенсации.

В случае, если в роли концедента выступает муниципальное образование, наличие субъекта РФ в качестве стороны концессионного соглашения (а значит, и прямого соглашения) является преимуществом, которое может позволить снизить стоимость финансирования. Финансирующей организации необходимо понимать источник возможной выплаты компенсации при прекращении – бюджеты субъектов как правило значительно более кредитоспособны, чем бюджеты муниципалитетов.

Дмитрий Валентей
Главный эксперт,
Управление проектного финансирования и ГЧП, Совкомбанк

С. ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Подготовка к заключению концессии включает в себя правовой анализ окружения проекта (в том числе в целях исключения факторов, препятствующих использованию концессионной модели), оценку и разработку способов минимизации выявленных рисков, подготовку документации.

Анализ окружения проекта

Анализ окружения проекта включает в себя оценку исходных данных и потребностей сторон, которые необходимо учитывать при подготовке проекта, например:

- 1.** имущественные вопросы (распределение прав на имущество, наличие регистрации прав на недвижимость, взаимодействие с третьими лицами, которым принадлежат отдельные объекты имущества в составе системы освещения, и т.д.);
- 2.** земельные вопросы (принадлежность прав на землю, объем правомочий концессионера в отношении участка, который необходим для исполнения соглашения, и т.д.);
- 3.** вопросы, связанные с предшествующим эксплуатантом (прекращение его прав, включение в соглашение механизмов, обеспечивающих защиту концессионера в случае обращения взыскания на объект концессии по долгам предыдущего эксплуатанта, и т.д.);
- 4.** вопросы, связанные с порядком модернизации и эксплуатации имущества (необходимый концеденту результат модернизации системы наружного освещения, целевые показатели, которых должен достичь концессионер, требования к эксплуатации системы наружного освещения, порядок осуществления приемки, контроля и т.п.);

5. финансовые вопросы (размер и порядок выплаты бюджетных платежей, концессионной платы, порядок осуществления инвестиций, порядок привлечения заемных средств, в том числе финансовое закрытие, заключение прямого соглашения и т.д.);
6. гарантии прав концессионера (особые обстоятельства, возмещение расходов при досрочном расторжении и др.).

Определение правовой модели, оценка рисков

По итогам анализа окружения проекта делается вывод о возможности использования концессионной модели в конкретных условиях, оцениваются риски сторон и прорабатываются механизмы их минимизации.

Подготовка документации

Подготовка документации помимо разработки собственно текста концессионного соглашения и его приложений включает в себя проработку иной сопутствующей документации в зависимости от способа заключения соглашения (например, конкурсной документации, предложения о заключении концессионного соглашения).

В тексте концессионного соглашения находят отражение результаты инвентаризации, технического обследования, финансового моделирования и анализа окружения проекта, включаются условия, обеспечивающие эффективную реализацию соглашения и защиту интересов сторон.

D. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ

Процедурные аспекты подготовки концессии предполагают определение способа заключения соглашения и запуска необходимых процедур.

Основными способами заключения концессионного соглашения являются конкурс и «частная инициатива». Данные процедуры строго регламентированы Законом о концессиях по срокам и порядку осуществления действий. Несоблюдение установленных правил может стать причиной для признания торгов и (или) заключенного соглашения недействительными.

Полноценный конкурс на право заключения концессионного соглашения занимает не менее 7-9 месяцев.

Теоретически более быстрым вариантом является процедура частной инициативы, которая предполагает подготовку инвестором предложения о заключении концессионного соглашения и его направление публичной стороне на рассмотрение. Если публичная сторона принимает решение о возможности заключения соглашения, предложение размещается на сайте <https://torgi.gov.ru> для сбора заявок о готовности к участию в конкурсе от иных лиц. В случае поступления таких заявок проводится конкурс, при их отсутствии — соглашение заключается с инициатором проекта.

В связи с почти отсутствующими ограничениями по отношению к лицам, которые могут подать заявку о готовности к участию в конкурсе, частная инициатива с легкостью может перейти в конкурс. В результате процесс заключения концессионного соглашения займет те же самые 7-9 месяцев плюс время, потерянное на рассмотрение частной инициативы.

Безусловно, длительный срок заключения концессий не может и не должен во всех случаях являться стоп-фактором для выбора концессионной модели. Однако необходимо уже на стадии подготовки проекта закладывать время на прохождение всех процедур по заключению соглашения.



Рассчитать предварительные сроки заключения концессионного соглашения путем проведения конкурса или в рамках частной инициативы можно с использованием [Калькулятора сроков](#), который можно найти на портале [ГЧП-советник](#). Данный инструмент позволяет оценить предполагаемую дату подписания соглашения с использованием реалистичных и минимальных сроков. По итогам расчета можно получить дорожную карту, в которой описаны основные процедуры и их сроки.

Подробнее о заключении концессионных соглашений в наших экспертных материалах, посвященных [концессионному конкурсу](#) и [заключению концессий без проведения торгов](#).

В отличие от концессии заключение энергосервисного контракта и договора финансовой аренды (лизинга) осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Без учета времени на собственно подготовку проекта все официальные процедуры по заключению соглашений в соответствии с данным законом укладываются в пару месяцев.

IV. КОНЦЕССИИ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ И "УМНЫЙ ГОРОД"

В настоящее время активно идет процесс реализации ведомственного проекта Минстроя России «Умный город». Проект реализуется с 2018 года во исполнение паспорта национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Цель проекта заключается в повышении качества управления городами и уровня жизни в них за счет внедрения передовых цифровых и инженерных решений.

Одним из решений, которые внедряются в рамках проекта «Умный город», являются инновации для городской среды, включающие в себя энергоэффективное городское освещение. Концессия является одним из способов решения задач в рамках проекта «Умный город», так как она позволяет обеспечить внедрение цифровых технологий в систему освещения, что является неотъемлемым элементом ведомственного проекта.

Как правило, реализация мероприятий «Умного города» осуществляется путем внедрения/модернизации автоматизированной системы управления наружным освещением (**«система управления»**). Такие мероприятия в большинстве случаев не предполагают разработку необходимого программного обеспечения «с нуля», а заключаются в приобретении прав на готовый программный продукт и его установку. Мероприятия по оснащению объекта концессии системой управления включаются в перечень мероприятий по созданию и (или) реконструкции системы освещения.



Например, в концессионном соглашении в отношении объектов освещения города [Благовещенска](#) Амурской области в состав программы модернизации включены мероприятия по модернизации и устройству автоматической системы управления наружным освещением.

В концессионных соглашениях также прописывается порядок распределения прав на систему управления в течение срока концессии и после ее завершения.



Условия концессии в [Благовещенске](#) предусматривают, что права использования результата интеллектуальной деятельности, приобретаемые концессионером на систему управления, принадлежат концессионеру в течение срока действия соглашения. При этом лицензионные (сублицензионные) договоры, заключаемые концессионером, должны содержать положения, обеспечивающие возможность предоставления прав использования результата интеллектуальной деятельности концеденту.

При прекращении соглашения права использования результатов интеллектуальной деятельности, относящихся к системе управления, подлежат безвозмездной передаче концеденту в объеме, необходимом для надлежащего функционирования системы управления.

Таким образом, система управления не является самостоятельным объектом концессии, а обеспечивает технологическую связь между объектами освещения и формирует систему.

Однако после принятия Федерального закон от 29.06.2018 № 173-ФЗ, которым в Закон о концессиях были внесены изменения, сделавшие возможным заключение концессий в сфере ИТ, появился еще один вариант запуска концессий для целей «Умного города».

Так, в соответствии с данным законом, объектом ИТ-концессий могут быть:

- программы для ЭВМ, базы данных, информационные системы и (или) сайты либо совокупность указанных объектов (**«объекты информационных технологий»**);
- объекты информационных технологий и имущество, технологически связанное с одним или несколькими такими объектами и предназначенное для обеспечения их функционирования или осуществления иной деятельности, предусмотренной концессионным соглашением (**«технические средства»**);
- центры обработки данных (**«ЦОД»**).

Соответственно, система управления может являться самостоятельным объектом концессии как объект информационных технологий.

Специальные нормы об ИТ-концессиях регулируют вопросы распределения прав на результаты интеллектуальной деятельности, которыми, в частности, являются объекты информационных технологий. Исключительные права принадлежат концеденту, а концессионеру предоставляются права использования на основании лицензионного и (или) сублицензионного договора. При этом в рамках ИТ-концессии могут проводиться мероприятия по разработке новых и (или) переработке (модификации) существующих объектов информационных технологий.

Вместе с тем есть ряд ограничений для использования варианта с ИТ-концессией в сфере освещения.

Во-первых, неоднозначной является возможность заключения концессионного соглашения в отношении ИТ-объектов на муниципальном уровне, а вопросы освещения относятся к вопросам местного значения²¹, соответственно, проекты в этой сфере должны реализовываться органами местного самоуправления. С одной стороны, концессионный закон прямо не запрещает реализацию ИТ-проектов на муниципальном уровне, с другой — устанавливает четкий перечень органов власти, которые могут принимать решение о реализации концессионных проектов в отношении ИТ-объектов. Органов местного самоуправления в этом перечне нет²². При этом в законе есть оговорка о том, что общие правила концессионного закона также действуют в отношении ИТ-объектов (в той части, в которой это применимо). И такое положение можно трактовать расширительно, подразумевая возможность запуска ИТ-проектов на муниципальном уровне. Однако трактовка не позволяет снять все возможные риски.

Во-вторых, возникает вопрос: как квалифицировать объекты освещения (опоры, светильники), которые вовлекаются в периметр ИТ-концессии:

21 К вопросам местного значения относится благоустройство территорий, которое включает в себя их освещение (пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункт 10 части 1 статьи 16.2, пункт 4 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

22 Часть 6 статьи 53.2 Закона о концессиях.

- будет ли концессия, в периметр которой входит такое имущество, смешанной, то есть заключенной в отношении ИТ-системы и объектов освещения, либо
- объекты освещения будут являться техническими средствами, о которых мы писали выше.

Полагаем, что в настоящее время оснащение объектов освещения системой управления может в большинстве случаев осуществляться в рамках стандартных концессий, заключенных в отношении объектов освещения.

ИТ-концессия может использоваться для комплексных проектов, где требуется разработка программного обеспечения, в котором основные мероприятия и финансовые затраты приходятся на ИТ-составляющую. Еще одним случаем, когда актуально заключение ИТ-концессии, является ситуация, когда все имущество в периметре концессии (линии освещения) квалифицировано как движимое и отсутствуют какие-либо здания/помещения. Однако стоит иметь в виду, что в таком случае концессия должна предусматривать мероприятия в отношении объекта информационных технологий, соответствующие требованиям Закона о концессиях.

Подробнее о ГЧП в сфере ИТ можно прочитать в нашем [экспертном материале](#).

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ПО МОДЕЛЯМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ

Критерий сравнения	Концессионное соглашение	Энергосервисный контракт	Финансовая аренда (лизинг)
Возможность финансирования за пределами срока действия лимитов бюджетных обязательств	+	+	-/+
	Существует возможность финансирования за пределами срока действия лимитов бюджетных обязательств.	Существует возможность финансирования за пределами срока действия лимитов бюджетных обязательств.	Позиции правоприменителей относительно возможности финансирования за пределами срока действия лимитов бюджетных обязательств различаются.
Возможность вовлечения имущества, нуждающегося в реконструкции	+	+/-	-
	Присутствует. Объектом концессии может быть как создаваемое, так и реконструируемое имущество. При этом концессионное понятие реконструкции шире, чем предусмотренное в Градостроительном кодексе РФ. (!) Права текущего эксплуатанта на имущество должны быть прекращены.	Мероприятия по реконструкции не всегда влекут сокращение расходов на электроэнергию. При этом оплата по энергосервисному контракту осуществляется именно за счет достигнутой экономии.	Предметом финансовой аренды (лизинга) может выступать только имущество, принадлежащее лизингодателю на праве собственности, что ограничивает возможность вовлечения имущества, нуждающегося в реконструкции.
Возможность дополнительной коммерциализации для инвестора	+	-	-
	По общему правилу, концессионер имеет право использовать объект концессии для извлечения дополнительного дохода (в том числе сдавать в аренду третьим лицам), если это не препятствует целевой деятельности. Для дополнительного стимулирования концедента концессионер может направлять ему часть полученной выручки в составе концессионной платы.	В предмет энергосервисного контракта не входит эксплуатация имущества.	Возможность коммерческой эксплуатации лизингодателем объекта лизинга не предусмотрена законодательством и может противоречить интересам лизингополучателя.

Критерий сравнения

Концессионное соглашение

Энергосервисный контракт

Финансовая аренда (лизинг)

+

+

-/+

Возможность перераспределения экономии

Стороны концессионного соглашения свободны в установлении финансовых условий сделки, в том числе могут включить условие о распределении экономии в составе условий о концессионной плате.

В энергосервисном контракте предусматривается определение механизма распределения между сторонами контракта дополнительной экономии энергетического ресурса, обеспеченной сверх установленного контрактом размера экономии (доли размера экономии), которого должен достигнуть исполнитель.

Правовая модель финансовой аренды (лизинга) предполагает, что договор лизинга заключается по процедуре, предусмотренной Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», при этом в рамках конкурсных процедур «отыгрывается» размер лизингового платежа. Учет экономии в составе лизингового платежа представляется затруднительным.

Дополнительные риски

- Риск ненадлежащего объекта в случае отсутствия в периметре концессии недвижимого имущества (например, если действующие линии освещения эксплуатируются как движимое имущество).
- Риск невозможности заключения концессии в отношении ИТ-объекта в сфере освещения, так как Закон о концессиях не предусматривает возможность принятия решения о заключении такого концессионного соглашения на муниципальном уровне.

Риск объективной неэффективности проекта, так как имеется потребность в более глобальных мероприятиях, чем те, которые могут быть осуществлены в рамках энергосервиса.

Риск квалификации объединения в одном договоре финансовой аренды (лизинга) разного имущества (пример: светильники и оборудование системы управления освещением) как ограничения конкуренции путем незаконного объединения лотов.

FAQ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИЙ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ

- 1. Законно ли заключать концессию в отношении объектов наружного освещения всего муниципального образования разом? Ведь отдельные линии наружного освещения физически между собой не связаны, значит, и объектов должно быть несколько?**

В данном случае объектом будет выступать система наружного освещения в целом, связанная единой системой автоматизированного управления, диспетчерскими пунктами, мониторинговыми (ситуационными) центрами, каналами связи и управления. Как правило, именно внедрение «умных» решений, обеспечивающих технологическую связь между установками наружного освещения, является одной из целей концессии. Поэтому технологическое единство объекта, требуемое законом, присутствует.

- 2. Все муниципальные сети наружного освещения являются движимым имуществом. Концессия невозможна?**

Как мы уже указали в обзоре, в объекте концессии должна присутствовать недвижимость. Но это не означает, что к недвижимости должно относиться 100% имущества. Поэтому можно либо обеспечить включение в состав объекта недвижимости (например, здания диспетчерского центра), либо рассмотреть вариант реализации проекта как концессии в сфере информационных технологий. Однако возможность заключения подобной концессии на муниципальном уровне находится под вопросом (см. раздел IV «КОНЦЕССИИ В СФЕРЕ ОСВЕЩЕНИЯ И "УМНЫЙ ГОРОД"»).

- 3. Земельные участки под сетями наружного освещения не выделены. Для предоставления их концессионеру потребуются проведение кадастровых работ?**

Земельное законодательство предусматривает специальное основание использования земельных участков для ремонта линейных объектов (которыми являются сети наружного освещения), а также для размещения линий электропередачи классом напряжения до 35кВ, связанных с ними трансформаторных подстанций, распределительных пунктов и иного оборудования, для размещения которых не требуется разрешения на строительство. Такое использование осуществляется на основании разрешения уполномоченного органа, кадастрировать земельный участок для этой цели не требуется.

4. У системы наружного освещения есть текущий эксплуатант – городское предприятие/учреждение. Что делать с его правами на имущество?

Закон требует, чтобы объект концессионного соглашения был свободен от прав третьих лиц на момент передачи концессионеру. Это правило относится также и к правам оперативного управления/хозяйственного ведения. Обратите внимание, что передачу нужно организовать таким образом, чтобы обеспечить непрерывность эксплуатации системы.

5. Не нарушит ли законодательство условие о полной компенсации затрат концессионера за счет средств бюджета, если условия концессионного соглашения не будут предусматривать дополнительного коммерческого дохода концессионера?

Вопрос об ограничениях бюджетного финансирования концессии подробно разбирался судами применительно к «Башкирскому делу» (подробнее в нашем [блоге](#)). Суд констатировал, что, если финансирование концессионного проекта осуществляется посредством «платы концедента», а не «участия концедента в расходах», за счет бюджета могут быть профинансированы все расходы концессионера, а также согласованная сторонами доходность.

6. Можно ли включить в состав объекта концессионного соглашения кабель-каналы для прокладки волоконно-оптических линии связи?

В рамках текущего регулирования такое включение может сопровождаться риском оспаривания концессионного соглашения как нарушающего требования закона к определению объекта концессии. Подробнее читайте в нашем [блоге](#).

7. Концессионер осуществляет свою деятельность благодаря использованию электроэнергии, приобретает ее по тарифам. Значит, концессия является регулируемой, и нужно закреплять в соглашении тарифные условия?

Нет, не нужно. В данном случае концессионер выступает как обычный потребитель электроэнергии, он не осуществляет регулируемых видов деятельности: не производит и не передает электроэнергию. В концессионном соглашении в отношении системы освещения не может быть «тарифных» условий, она не является регулируемой. Изменение тарифа ресурсоснабжающей организации – риск сторон концессии, который они могут разделить между собой.

8. Можно заключить концессионное соглашение с участием и муниципалитета, и субъекта РФ? Регион согласен и планирует направить в проект бюджетные средства.

Нет, нельзя. Возможность заключения трехсторонних концессионных соглашений предусмотрена Законом о концессиях только для сферы тепло-, водоснабжения и водоотведения и только в случаях, когда субъект РФ имеет полномочия по регулированию тарифов.

9. Права на часть недвижимого имущества в составе системы освещения не зарегистрированы за муниципалитетом. Можно ли включить это имущество в объект концессионного соглашения?

Мы не рекомендуем так поступать. Закон о концессиях прямо позволяет включать незарегистрированное имущество в состав объекта только для концессий в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения. В случае, если до заключения концессионного соглашения имущество не успели зарегистрировать, можно воспользоваться предоставляемой законом опцией и зарегистрировать права владения и пользования концессионера и право собственности концедента одновременно. Но в соответствии с требованиями законодательства о регистрации недвижимости это нужно сделать в течение 5 рабочих дней с даты заключения концессионного соглашения.

10. Если концедент оплачивает все расходы концессионера, то как стимулировать последнего проводить энергосберегающие мероприятия?

Условия концессии могут быть структурированы различным образом. Можно предусмотреть необходимость осуществления концессионером конкретных мероприятий или рассчитать бюджетный платеж исходя из постепенного снижения затрат на оплату электроэнергии, концессионная модель достаточно гибкая и позволяет использовать различные варианты взаимодействия сторон.

О P&P UNITY

Юридический консультант в сфере ГЧП, инфраструктуры и проектного финансирования. Наша специализация – проекты в сфере транспорта, ЖКХ и энергетики, городской среды, социальной инфраструктуры, ИТ и "умного города".

Компания является разработчиком онлайн-платформы [ГЧП-советник](#).



Большинство концессионных проектов на рынке в отношении систем уличного освещения ("умный свет") были сопровождались юристами P&P Unity.



В портфеле компании 10 концессионных соглашений по освещению, из которых 4 коммерчески закрыты.



За годы работы в сфере ГЧП команда участвовала в сопровождении более 50 ГЧП-проектов в различных отраслях.



Эксперты P&P Unity имеют более чем 10-летний опыт структурирования и сопровождения ГЧП-проектов в транспорте, ЖКХ, ИТ, социальной и иных сферах.



Наша команда работала над инфраструктурными проектами более чем в 25 регионах Российской Федерации.

ПРИМЕРЫ НАШИХ ПРОЕКТОВ:



Концессия в отношении объектов уличного освещения города [Волгограда](#)



Концессия в отношении объектов наружного освещения городского округа [Электросталь](#) Московской области



Концессия в отношении объектов освещения города [Благовещенска](#) Амурской области