

УДК 34

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2018

Привлечение частных инвестиций в отрасль теплоснабжения: предложения по изменению тарифного регулирования в целях привлечения частных инвестиций в сфере теплоснабжения*

Ю. Е. Туктаров,
С. В. Дубинчина,
Е. И. Патынская,
Юридическая фирма LECAP,
г. Москва

Аннотация

В настоящей статье авторы освещают наиболее часто возникающие проблемы толкования правоприменителем тарифного регулирования и востребованные изменения тарифного регулирования, которые позволят повысить привлекательность сферы теплоснабжения для инвесторов. В исследовании авторы опираются на международную, а также отечественную практику регулирования сделок государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ, указывая, что ясные правила тарифного регулирования услуг оператора являются одним из основных параметров инвестиционной привлекательности концессионных проектов в международной практике.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, тарифы теплоснабжения, концессионные соглашения.*

* Авторы выражают признательность Е.О. Беспаловой и Т.А. Роганиной — старшим юристам Юридической фирмы LECAP за предоставленные для настоящей статьи материалы. См. также: Туктаров Ю. Е., Дубинчина С. В., Патынская Е. И., Беспалова Е. О., Роганина Т. А. Привлечение инвестиционного капитала в отрасль по обращению с ТКО // Журнал ТБО. 2018. № 3.

Private investments in heat supply: proposals to amend tariff regulation in order to stimulate investments in heat supply

Y. E. Tuktarov,
S. V. Dubinchina,
E. I. Patynskaya,
LECAP Law Firm, Moscow

Annotation

The following article reads about the most common problems of interpretation by the regulator of tariff regulation, as well as highly demanded amendments to tariff regulation which can promote investments in heat supply sector. The research is based on the international and Russian practices of PPPs in utilities. Authors conclude that comprehensive regulation of tariffs for operator's services is one of the key elements of concession project's investment potential in the international practice.

Keywords: *public-private partnership, heat supply tariffs, concession agreements.*

Ясные правила тарифного регулирования услуг оператора являются одним из основных параметров инвестиционной привлекательности концессионных проектов в международной практике. Согласно методологиям международных рейтинговых агентств (например, *Moody's Investors Service, Rating Methodology, Operational Airports outside of the United States*) более высокий рейтинг получает регулирование, создающее устойчивую и прозрачную систему экономических отношений, позволяющую обеспечить справедливый возврат инвестированного капитала. В этой связи для повышения потока инвестиций в отрасль ЖКХ важно обеспечить максимально прозрачную систему ценообразования, обеспечивающую гарантии возврата вложенного капитала.

Если апеллировать к российскому опыту структурирования концессионных проектов, в целом нормативное правовое регулирование концессионных соглашений в России содержит многие положения, которые позволяют учитывать особенности условий концессионных соглашений при формировании тарифов операторов: а) Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» указывает в качестве основных принципов ценообразования в отрасли обеспечение достаточности средств для финансирования мероприятий по надежному функционированию и развитию систем теплоснабжения, созданию условий для привлечения инвестиций и определяет правила установления долгосрочных тарифов для концессионеров [1]; б) Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон о концессионных соглашениях) включает в качестве обязательного условия концессионных соглашений объем валовой выручки, получаемой концессионером в рамках реализации концессионного соглашения (п. 6.5 ч. 1 ст. 10) [2]; в) бюджетное законодательство определяет порядок возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с оказанием концессионером услуг по регулируемым ценам (ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ)) [3]. Однако практика показывает, что отдельные формулировки подзаконных актов, таких как Основы ценообразования в сфере теплоснабжения [4] (далее — Основы ценообразования), вызывают двойственное

толкование, являются препятствием для согласования сторонами в концессионном соглашении условий, защищающих интересы концессионера и его кредиторов.

В настоящей статье мы бы хотели обратить внимание на наиболее часто возникающие проблемы толкования правоприменителем тарифного регулирования и востребованные изменения тарифного регулирования, которые позволят повысить привлекательность сферы теплоснабжения для инвесторов.

Обеспечение реализации принципа полного возврата вложенных инвестиций

Гибкость условий привлечения и возврата инвестиций. Рынок долгосрочных инвестиций является крайне подвижным, и условия, на которых концессио-

нерам доступно финансирование, часто меняются. Как показывает практика, эти условия могут измениться в период с даты инициации проекта (подачи предложения в порядке частной инициативы, опубликования конкурсной документации) до даты финансового закрытия.

При этом замена финансирующей организации или поиск новой финансирующей организации после заключения концессионного соглашения может неизбежно повлечь срыв сроков реализации инвестиционных обязательств концессионера и в итоге сделать проект менее успешным. Судебная практика по отдельным делам демонстрирует, что условия кредитования концессионеров и порядок учета расходов на привлечение денежных средств в расчете НВВ могут оказывать влияние на успешность реализации проекта и в итоге препятствовать исполнению инвестиционных обязательств концессионера. Последнее, в свою очередь, может являться основанием для

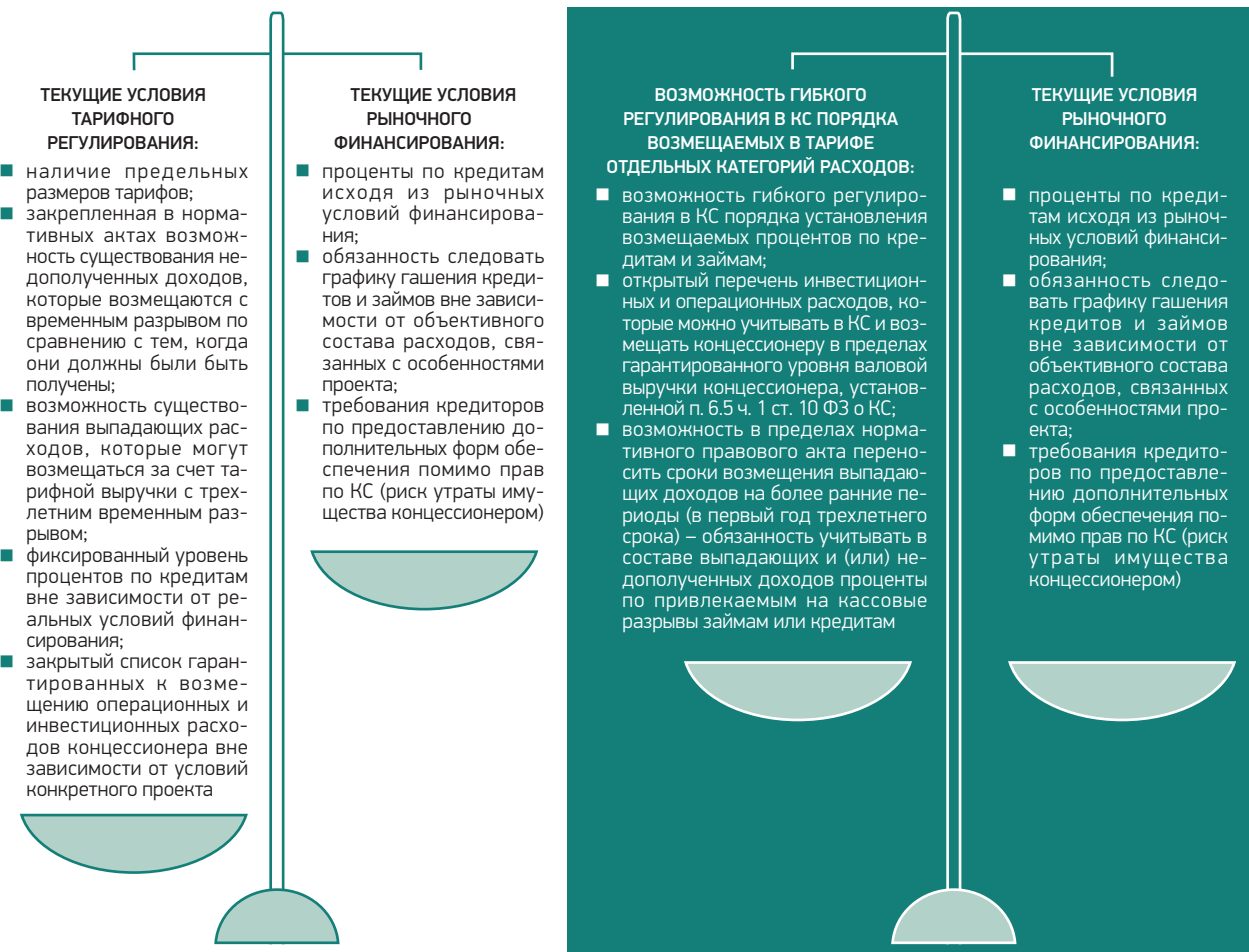


Рис. 1. Условия финансирования и тарифное регулирование

расторжения концессионного соглашения. Вопрос о кредитном риске был предметом рассмотрения Арбитражного суда Краснодарского края в деле № А32-30156/2013, где в нескольких инстанциях рассматривался вопрос о расторжении концессионного соглашения в связи с ненадлежащим исполнением концессионером в полном объеме обязательств по реконструкции объекта соглашения. Причиной указанного нарушения условий соглашения концессионером в том числе называлась невозможность привлечения кредитных ресурсов при том уровне HBB и тарифа, которые заложены в концессионное соглашение. В итоговом решении суд указал, что концессионер, заключая концессионное соглашение и принимая на себя инвестиционные обязательства, которые он планирует реализовывать в том числе за счет заемных средств, должен нести последствия предпринимательского риска, не перекладывая его на другую сторону договора, которая в значительной степени может лишиться того, на что вправе была рассчитывать при заключении договора. Таким образом, кредитный риск был четко аллоцирован на концессионера, а концессионное соглашение было расторгнуто [5].

Таким образом, одной из задач рынка, которые необходимо решить с целью избежать отказа финансирующих организаций от участия в концессионных соглашениях на рынке ЖКХ, является поиск равновесия между существующими рыночными условиями кредитования и заложенной в тарифное регулирование моделью возврата заемного капитала. Основные факторы, влияющие на указанный дисбаланс, изображены на рис. 1.

Точка чувствительности: цена привлекаемых денежных средств

Кредитные организации и управляющие компании пенсионных фондов на сегодняшний день указывают на необходимость обеспечить возможность в концессионных соглашениях устанавливать гибкий порядок определения доходности как собственного капитала, привлекаемого концессионером, так и заемных средств. Это объясняется тем, как формируется стоимость денег на рынке сегодня. Поскольку банки размещают в концессионные проекты привлеченные ими денежные средства на рынке, они также связаны ценой привлечения. Поэтому финансирующие организации апеллируют к необходимости закрепления в финансовой модели таких проектов либо фиксированной ставки на весь срок возврата инвестиций (такая ставка однажды устанавливается на момент заключения

кредитного договора (дату финансового закрытия)), либо плавающей ставки, которая устанавливается в зависимости от различных показателей (значения безрисковой ставки, равной средней доходности долгосрочных государственных обязательств, выраженных в рублях, с определенным сроком погашения, ключевой ставки Банка России, индекса потребительских цен, увеличенного на премию за риск в размере, указанном в соглашении).

Точка чувствительности: срок возврата инвестиций

Еще одним важным моментом, который вызывает споры на этапе согласования условий финансирования тарифных концессий, является условие о сроке и порядке возврата инвестированных денежных средств, привлекаемых концессионером на рынке. Регулирование сферы теплоснабжения подразумевает возможность использования в отношении концессионера только двух методов регулирования тарифов — метода индексации и метода доходности инвестированного капитала.

Существующая практика показывает, что основным методом регулирования цен на услуги в сфере теплоснабжения является метод индексации: из примерно 730 опубликованных на сайте torgi.gov.ru конкурсных документаций и предложений инвесторов о заключении концессионных соглашений в сфере теплоснабжения всего 2 предусматривают применение к концессионеру метода обеспечения доходности инвестированного капитала. Такая статистика неслучайна. Основы ценообразования предусматривают, что при применении метода индексации возврат займов и кредитов, привлекаемых на реализацию мероприятий инвестиционной программы концессионера, осуществляется исходя из срока их возврата, предусмотренного договорами займа и кредитными договорами. В то время как для метода RAB (Regulatory Asset Based — метода доходности инвестированного капитала) установлено строгое правило, согласно которому возврат инвестированного капитала осуществляется равными долями каждый год в течение срока возврата инвестированного капитала. Этот порядок не соответствует предложениям на рынке проектных инвестиций. Более того, он не учитывает жизненных фаз, которые проходит проект, реализуемый концессионером. Как правило, на инвестиционном этапе проекта у концессионера возникает необходимость привлечения большого объема инвестиций, положительный экономический эффект от которых наступает в том чис-

ле в связи с применением в результате реконструкции и создания новых объектов более энергоемких технологий только на более поздних стадиях. В этой связи и концессионеры, и финансирующие организации заинтересованы в более гибком установлении порядка возврата инвестиций в течение срока, на который они привлечены: равномерно в течение всего срока, от большего к меньшему либо от меньшего к большему каждый год в течение срока. Таким образом, существует очевидный диссонанс между очевидной математичностью метода RAB, с одной стороны, и существующими рыночными условиями предоставления финансирования — с другой. При этом объективные основания для ограничения свободы в определении порядка возврата инвестиций в рамках регулирования данного метода отсутствуют, и такие ограничения приводят к меньшей доступности долгосрочных инвестиций для концессионеров и делают сферу ЖКХ менее привлекательной для инвесторов.

При изучении методологий международных рейтинговых агентств, применяемых для кредитной оценки проектов в сферах, где применяются регулируемые тарифы [6—9], становится очевидно, что наивысшую оценку получает тарифное регулирование, которое характеризуется отсутствием нормативных или договорных ограничений на повышение ставок тарифов, наличием в долговых контрактах ковенантов об установлении тарифов, обеспечивающих исполнение долговых обязательств. Так, рейтинг Aaa предоставляется рейтинговым агентством Moody's в случае, если нормативные и договорные ограничения на повышение ставок сборов и тарифов отсутствуют, долговые контракты содержат ковенанты об установлении тарифов и ставок, обеспечивающих исполнение долговых обязательств (Rate Charging Covenants). Напротив, негативная оценка дается системе регулирования, применяемой, например, в отношении бразильской компании SANEPAR. В концессионных соглашениях, заключенных данной компанией, не предусматриваются условия о тарифах; тарифы устанавливаются исключительно государством, что, по мнению рейтингового агентства, дает почву для принятия политизированных решений в части тарифов [10]. Рейтинговое агентство Fitch Ratings в качестве сильного признака по фактору риска стоимости услуги аэропортов указывает возможность регулирования размера тарифа для покрытия непредвиденных расходов и сокращения выручки. В этой связи гибкость в порядке возврата вложенных инвестиций, учитывающая реальную ситуацию на рынках капитала, является наиболее востребованной.

Согласование видов расходов в концессионном соглашении

В международной практике часто используется подход к установлению тарифов концессионеру на договорной основе. Например, в Руководстве Азиатского инвестиционного банка по государственно-частному партнерству (ГЧП) указывается, что тарифы концессионера устанавливаются в основном в концессионном соглашении, которое часто включает также положения о порядке изменения тарифов¹.

В некоторых иностранных юрисдикциях законодательство о ГЧП (концессионных соглашениях) также прямо устанавливает договорной тип регулирования тарифов частного партнера. Например, в Камбодже согласно Закону о концессиях стороны обязаны предусмотреть метод и формулы расчета тарифов на услуги частного партнера в концессионном соглашении². В соответствии с вьетнамским приказом об инвестиционных формах ГЧП тарифы частного партнера должны быть установлены (урегулированы в договорном порядке) в соответствии с законами о тарифах, а также в соответствии с проектным договором о ГЧП³. В остальных иностранных юрисдикциях, где концессионное законодательство затрагивает вопросы регулирования тарифов частного партнера, соблюдается принцип установления тарифов согласно условиям концес-

¹ The concessionaire collects the tariff directly from the system users. The tariff is typically established by the concession contract, which also includes provisions on how it may be changed over time (см.: Private Public Partnership Handbook // Asian Development Bank. Ист.: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>. Дата обращения: 25 мая 2018 г.).

² The Concessionaire has the right to receive or collect tariffs or users' fees for the use of the facility or the services it provides. The Concession Contract shall provide for methods and formulas for the establishment and adjustment of those tariffs or fees (см.: Article 27, Law On Concessions. Ист.: http://www.cambodiainvestment.gov.kh/wp-content/uploads/2011/09/Law-on-Concessions-Full-Text_071019.pdf. Дата обращения: 25.05.2018).

³ Agreements on, adjustments of charges, fees for goods and services and other fees collectable regulated by the State must comply with the laws on charges, fees and be in accordance with the conditions as provided under the project contract (см.: Article 50, THE DECREE on Public-Private Partnership Investment Form. Ист.: https://www.mzv.cz/public/c6/bd/29/1810623_1462208_Decree_on_PPP_No_15_2015_English.pdf. Дата обращения: 25.05.2018).

сионного соглашения, соответствующим законодательству о регулировании тарифов⁴. Кроме того, как указывалось ранее, практика международных рейтинговых агентств сводится к тому, что эмитенты инфраструктурных облигаций получают более высокий рейтинг, если тарифное регулирование позволяет обеспечить возврат инвестиционных и операционных расходов оператора без установления предельных ограничений.

Закон о концессионных соглашениях (ч. 6 ст. 20) устанавливает допустимость включения в концессионное соглашение *порядка и условий* установления и изменения тарифов, долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера при условии, что они будут предварительно согласованы с органом регулирования (п. 2 ч. 2 ст. 10). При этом Закон о концессионных соглашениях не содержит прямой ссылки на законодательство о регулировании тарифов, как это предусмотрено во многих зарубежных странах. Главный критерий установления условия о тарифе в формулировках Закона о концессионных соглашениях позволяет сторонам согласовать в концессионном соглашении порядок и условия установления тарифов, а также долгосрочные параметры регулирования концессионера. Единственным условием для включения указанных положений в концессионное соглашение является наличие согласования со стороны органа регулирования. Таким образом, буквальное толкование ст. 10 Закона о концессионных соглашениях позволяет делать вывод о допустимости автономного регулирования порядка и условий регулирования тарифов концессионера в договорном порядке (в концессионном соглашении).

Однако действующие положения Основ ценообразования идут по пути перечисления состава воз-

мещаемых в тарифе расходов, что в практике применения может приводить к ограничительному толкованию состава расходов, возмещаемых в тарифе правоприменительными органами, и к отказу включения отдельных необходимых для реализации проекта расходов в расчет тарифов (например, расходы на внесение изменений в переданную концедентом проектную документацию в связи с обнаружением в ней ошибок, расходы, связанные с предпроектными работами на земельном участке, который в последующем будет заменен публичным партнером в связи с обнаружением его непригодности для реализации конкретного проекта, и т. п.).

В связи с этим в целях повышения эффективности реализации концессионных проектов и высокой кредитной оценки облигаций концессионеров в концессионные соглашения рекомендуется включать блок условий, подробно регулирующих вопросы установления тарифов, включая установление долгосрочных и иных параметров регулирования тарифов, предварительный расчет тарифов, порядок изменения и пересмотра тарифов, условия о валовой выручке концессионера. Такие условия после предварительного согласования органа регулирования будут составлять обязательные для сторон концессионного соглашения (прежде всего для концедента как публично-правового образования) условия ценообразования на услуги (товары) концессионера⁵.

Адаптация модели тарифного регулирования к практике реализации концессионных соглашений могла бы быть обеспечена путем включения в Основы ценообразования указания на то, что концессионное соглашение может содержать отдельные виды расходов, которые напрямую не поименованы в нормативно-правовых актах, но не запрещены тарифным регулированием и которые подлежат обязательному учету при утверждении тарифов органами регулирования.

Отдельные виды расходов в тарифе

Расходы на обеспечение обязательств концессионера по концессионным соглашениям. Обеспечение концессионером обязательств по концессионному соглашению является обязательным условием концес-

⁴ A Private Partner shall have the right to charge, receive or collect tariffs or fees for the use of the facility or its services in accordance with the terms and condition set forth in an Agreement, which shall additionally provide the methods and formulas for the establishment and adjustment of those tariffs or fees, in accordance with the rules established by the competent Public Authority (см.: Article 10, Law No. 03/L-090 On Public- Private-Partnerships And Concessions In Infrastructure And The Procedures For Their Award, Ист.: http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=380&Itemid=28&lang=en. Дата обращения: 25.05.2018).

A concessionaire shall have the right to charge, receive or collect user levies for the use of an infrastructure facility or its services in accordance with an agreement, which shall provide for methods and formulas for the establishment and adjustment of user levies in accordance with any rules established by the competent regulatory agency (см.: The Public-Private Partnership Act, 2009. Ист.: <http://www.zambia11.org/files/zm/legislation/act/2009/14/ppa2009295.pdf>. Дата обращения: 25.05.2018).

⁵ Данный вывод применим только к концессионным соглашениям, заключенным субъектами РФ, если полномочия по регулированию тарифов не отнесены законом субъекта РФ к полномочиям муниципального образования. — Прим. авт.

сионного соглашения⁶. Несогласованность данного условия может повлечь риски недействительности или незаключенности концессионного соглашения. Закон о концессионных соглашениях определяет допустимые способы обеспечения концессионером обязательств, каждый из которых является платным для концессионера.

Вместе с тем ни в Основых ценообразования, ни в Методических указаниях по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (далее — *Методические указания по расчету тарифов*)⁷ не указаны расходы на предоставление обеспечения по концессионным соглашениям в качестве расходов, включаемых в тариф концессионера. Предлагается включить соответствующие правки в указанные нормативно-правовые акты (п. 33 и 24 соответственно).

Расходы на страхование объекта концессионного соглашения

В соответствии с Законом о концессионных соглашениях (ч. 8 ст. 3) концессионер несет риск случайной гибели или случайного повреждения объекта концессионного соглашения с момента передачи ему этого объекта, если иное не установлено концессионным соглашением. Концессионным соглашением на концессионера может быть возложена обязанность осуществить за свой счет страхование риска случайной гибели и (или) случайного повреждения объекта концессионного соглашения.

Поскольку законодательством на концессионера возлагается обязательство по страхованию объекта концессионного соглашения (в диспозитивном порядке), предлагается включить в Основы ценообразования (п. 33) и Методические указания по расчету тарифов (п. 24) положение об учете в составе тарифа расходов концессионера на страхование риска случайной гибели и (или) случайного повреждения объекта концессионного соглашения, в случае если концессионным соглашением на концессионера возложена такая обязанность.

Принцип своевременного возврата инвестиций

Тарифное регулирование должно позволять финансирующим организациям получать возврат вложенных средств и дохода на капитал своевременно, как предусмотрено в финансовой документации.

В Основых ценообразования предусмотрен только один вид недополученных доходов: недополученные доходы будущих периодов регулирования, которые возмещаются за счет субсидий из бюджета в случаях и в порядке, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.2014 № 603 [11]. Вместе с тем в тарифном законодательстве по другим отраслям регулирования (водоснабжение, обращение с ТКО) также предусмотрена возможность возмещения недополученных доходов прошлых периодов регулирования, которые учитываются в тарифах будущих периодов.

В соответствии с п. 11 Основ ценообразования в области обращения с ТКО [12] и п. 15 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения [13], в случае если регулируемая организация в течение истекшего периода регулирования имеет недополученные доходы прошлых периодов регулирования, такие недополученные доходы, а также расходы, связанные с обслуживанием заемных средств и собственных средств, направляемых на покрытие недостатка средств, учитываются в соответствии с методическими указаниями органом регулирования тарифов при установлении тарифов для такой регулируемой организации в полном объеме не позднее чем на третий годовой период регулирования, следующий за периодом регулирования, в котором указанные недополученные доходы были подтверждены бухгалтерской и статистической отчетностью.

Таким образом, в случае возникновения недополученных доходов прошлых периодов регулирования организация сможет рассчитывать на покрытие потерь, связанных с такими недополученными доходами: 1) максимум через 2 года, 2) из тарифных источников — в виде платы потребителей за коммунальные услуги. Правило о возмещении недополученных доходов прошлых периодов в сферах водоснабжения, водоотведения и обращения с ТКО можно отразить в схеме (рис. 2).

Вместе с тем такие условия чаще всего являются неприемлемыми для финансирующих организаций, предоставляющих заемное финансирование концессионеру. Возмещение недополученных доходов за счет тарифной выручки последующих периодов вызывает риски кассовых разрывов в потоках выручки регулируемой организации, что, в свою очередь,

⁶ Пункт 6.1 ч. 1 ст. 10 Закона о концессионных соглашениях.

⁷ Методические указания по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденные Приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения» // Ист.: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102167351&intelsearch=13.06.2013+N+760-%FD+>

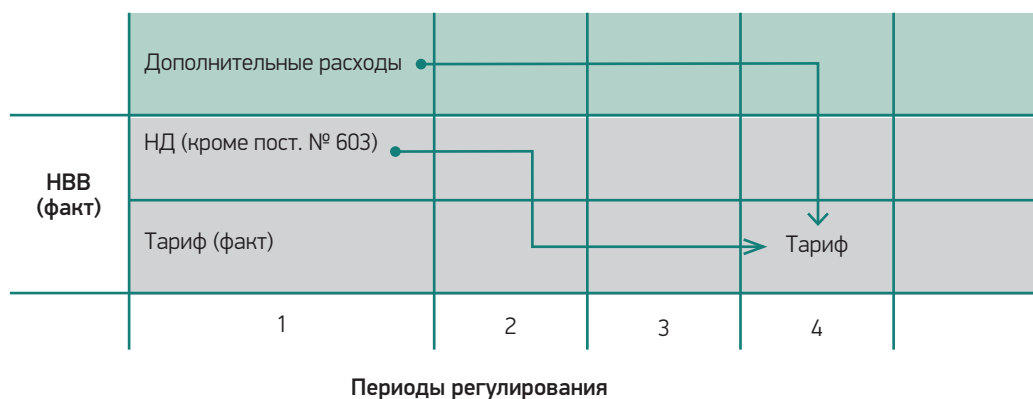


Рис. 2. Возмещение недополученных доходов прошлых периодов в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и обращения с ТКО

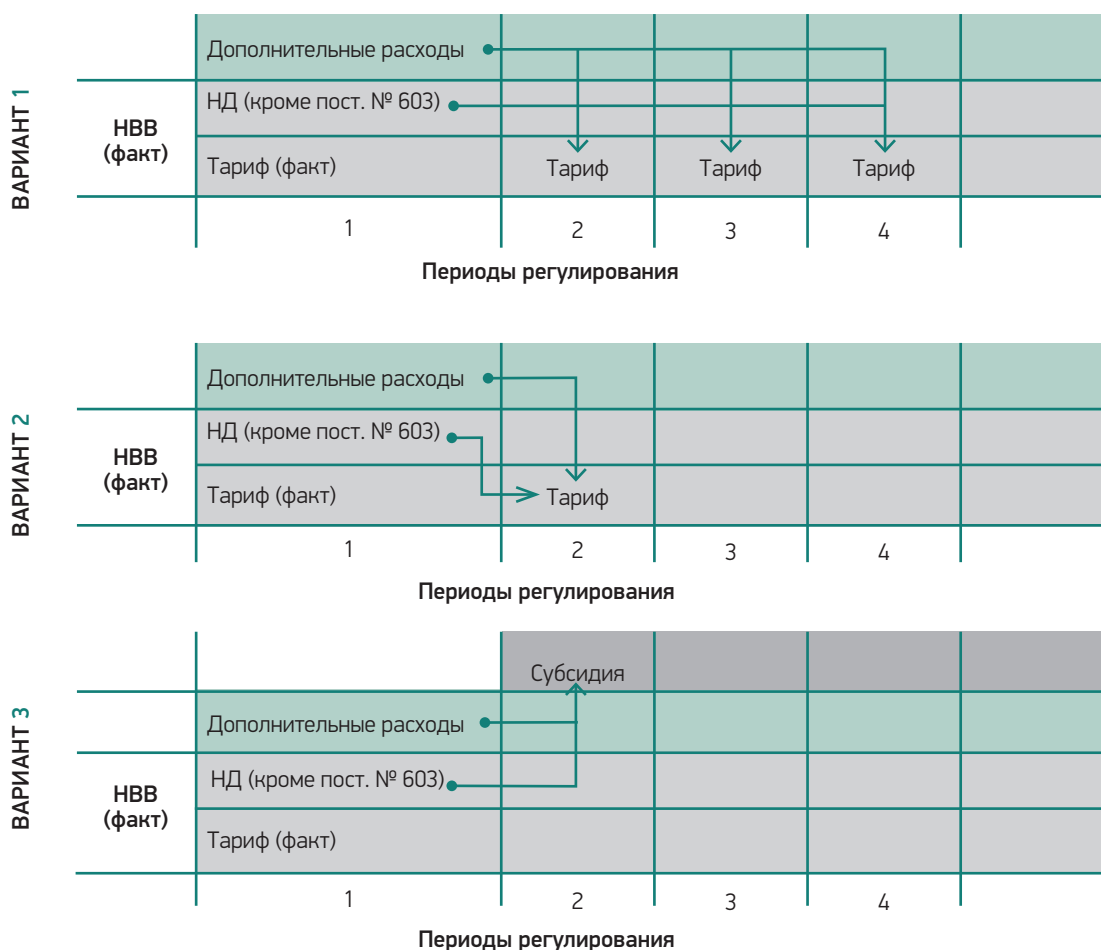


Рис. 3. Предлагаемые Минэкономразвития РФ изменения в законодательство о государственно-частном партнерстве (ГЧП) в части структурирования финансовых обязательств публичной стороны по концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП

приводит к рискам возникновения задолженности по обслуживанию заемных средств и дефолта перед финансирующими организациями.

В связи с этим в нормативном правовом регулировании концессионных соглашений и тарифов в области обращения с ТКО, а также водоснабжения и водоотведения возникают следующие спорные вопросы:

- допускается ли в концессионном соглашении устанавливать правила о возмещении недополученных доходов прошлых периодов не за счет тарифной выручки будущих периодов, а за счет прямых выплат субсидий из бюджета концедента? На рынке концессионных проектов существует мнение о том, что постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.2014 № 603 является закрытым перечнем случаев для возмещения недополученных доходов за счет бюджетных средств. Во всех остальных случаях недополученные доходы подлежат возмещению за счет переложения на будущие тарифные периоды;
- допускается ли в концессионных соглашениях устанавливать, что недополученные доходы прошлых периодов могут возмещаться (учитываться в тарифах) в течение того периода, который будет определен сторонами в соглашении;
- допускается ли в концессионных соглашениях устанавливать, что недополученные доходы прошлых периодов могут возмещаться (учитываться в тарифах) в течение нескольких периодов определенными долями;
- каким образом концессионеру будут возмещены недополученные доходы прошлых периодов в случае прекращения концессионного соглашения (по любым основаниям), если концессионер после прекращения концессионного соглашения не будет осуществлять регулируемую деятельность?

Предлагаемый авторами для ответа на данные вопросы принцип диспозитивности подразумевает предоставление возможности урегулировать условия возмещения (получения) указанных доходов и сроки их получения (в тарифах будущих периодов или в форме субсидий в соответствии с условиями концессионных соглашений), в связи с чем в Основы ценообразования должны быть включены положения о возмещении недополученных доходов прошлых периодов регулирования с учетом ответов на указанные вопросы, представленные в виде предложений по дополнению отдельных положений Основ ценообразования (п. 13) и Методических указаний по расчету тарифов (п. 12). В частности, предлагается установить диспозитивность порядка возмещения недополученных доходов прошлых периодов в сфере теплоснабжения, а именно предусмотреть следую-

щие возможные варианты возмещения недополученных доходов:

- недополученные доходы могут как быть возмещены на третий год, следующий за годом возникновения недополученных доходов, так и распределены по нескольким последующим периодам регулирования в тарифе;
- недополученные доходы могут быть возмещены в тарифе уже на следующий год после года, в котором они возникли;
- недополученные доходы могут быть возмещены через субсидию публично-правового образования по факту возникновения в соответствии с условиями концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве.

В феврале 2018 г. Минэкономразвития России был подготовлен законопроект о внесении изменений в законодательство о ГЧП, затрагивающих в том числе вопросы структурирования финансовых обязательств публичной стороны по концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП (МЧП), который в том числе направлен на конкретизацию в регулировании вопросов компенсации инвестиционных и эксплуатационных расходов концессионера, что должно стать дополнительным драйвером в обеспечении рыночного механизма возврата вложенных частной стороной инвестиций⁸. Предлагаемые изменения представлены на рис. 3.

Выводы

Несмотря на то, что основной вектор развивающегося концессионного законодательства и законодательства в сфере регулирования тарифов указывает на возможность учитывать большой объем условий концессионных соглашений при установлении тарифов операторам, кредитные организации и пенсионные фонды по-прежнему незаинтересованно относятся к финансированию концессионеров в сфере теплоснабжения. Одной из причин указанной незаинтересованности является чрезмерно жесткое регулирование сроков и порядка возврата инвестирован-

⁸ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральные законы «О концессионных соглашениях», «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ист.: HYPERLINK "http://regulation.gov.ru/projects" \l "npa=78562" "http://regulation.gov.ru/projects#npa=78562. Дата обращения: 25.05.2018.

ного капитала в тарифном законодательстве, которое расходится с условиями предоставления заемного капитала на рынке. На сегодня большая часть ограничений установлена подзаконными актами, поскольку на уровне законов (БК РФ, Закон о концессионных соглашениях, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») регламентированы лишь основные принципы диспозитивного регулирования тарифов, возмещения недополученных доходов, гарантия валовой выручки концессионера. В этой связи для обеспечения реализации положений соответствующего законодательства авторы считают целесообразным внести изменения в Основы ценообразования и Методические указания по расчету тарифов, которые будут гарантировать возврат вложенных инвестиций с учетом условий доступного на рынке кредитования. ■

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 02.08.2010, № 31. Ст. 4159.
2. Собрание законодательства РФ. 25.07.2005, № 30. Ст. 3126 (часть II).
3. Собрание законодательства РФ. 03.08.1998, № 31. Ст. 3823.
4. Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 (ред. от 08.02.2018) «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (вместе с «Основами ценообразования в сфере теплоснабжения», «Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения», «Правилами установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций в отнесенной законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий в сфере теплоснабжения и (или) цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, которые подлежат регулированию в соответствии с перечнем, определенным ст. 8 Федерального закона «О теплоснабжении», «Правилами определения стоимости активов и инвестированного капитала и ведения их раздельного учета, применяемые при осуществлении деятельности, регулируемой с использованием метода обеспечения доходности инвестированного капитала», «Правилами заключения долгосрочных договоров теплоснабжения по ценам, определенным соглашением сторон, в целях обеспечения потребления тепловой энергии (мощности) и теплоносителя объектами, потребляющими тепловую энергию (мощность) и теплоноситель и введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 г.», «Правилами распределения удельного расхода топлива при производстве электрической и тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии») // Собрание законодательства РФ. 29.10.2012. № 44. Ст. 6022.
5. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 11.04.2017 по делу № А32-30156/2013. См.: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ece5250d-f5f3-4ade-85ff-2a24854ec38d/4d339bb3-52a5-49a1-9b3e-d37b7c9539b6/A32-30156-2013_20170411_Reshenija_i_postanovlenija.pdf. Дата обращения: 25.05.2018.
6. Moody's Investors Service, Rating Methodology, Operational Airports outside of the United States. Ист.: https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_108552. Дата обращения: 25.05.2018;
7. Moody's Investors Service, Key Credit Risks of Project Finance, April, 1998. Ист.: [http://www.globalclearinghouse.org/infradev/assets%5C10/documents/Moody%27s%20-%20Key%20Credit%20Risks%20of%20Project%20Finance%20\(1998\).pdf](http://www.globalclearinghouse.org/infradev/assets%5C10/documents/Moody%27s%20-%20Key%20Credit%20Risks%20of%20Project%20Finance%20(1998).pdf). Дата обращения: 25.05.2018.
8. Fitch Ratings, Rating Criteria for Infrastructure and Project Finance, July, 2016. Ист.: <https://www.fitchratings.com/site/re/882594>. Дата обращения: 25.05.2018.
9. Fitch Ratings, Airports Rating Criteria, February, 2018. Ист.: <https://www.fitchratings.com/site/re/10021613>. Дата обращения: 25.05.2018.
10. Fitch Ratings, Rating Criteria for Infrastructure and Project Finance, August, 2017. Ист.: <https://www.fitchratings.com/site/re/902689>. Дата обращения: 25.05.2018.
11. Moody's Regulated Methodology, Global Regulated Water Utilities, December 2009. Ист.: https://www.moody.com/research/Moodys-new-rating-methodology-for-regulated-water-utilities—PR_191994. Дата обращения: 25.05.2018.
12. Постановление Правительства РФ от 01.07.2014 № 603 (ред. от 17.10.2015) «О порядке расчета размера возмещения организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сферах обращения с твердыми коммунальными отходами, электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, недополученных доходов, связанных с осуществлением ими регулируемых видов деятельности, за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и определения размера компенсации за счет средств федерального бюджета расходов бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, возникших в результате возмещения

недополученных доходов» (вместе с «Правилами расчета размера возмещения организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сферах обращения с твердыми коммунальными отходами, электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, недополученных доходов, связанных с осуществлением ими регулируемых видов деятельности», «Правилами определения размера компенсации за счет средств федерального бюджета расходов бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, возникших в результате возмещения недополученных доходов организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сферах обращения с твердыми коммунальными отходами, электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения») // *Собрание законодательства РФ*. 14.07.2014. № 28. Ст. 4050.

13. Постановление Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 (ред. от 31.03.2018) «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами») // *Собрание законодательства РФ*. 06.06.2016. № 23. Ст. 3331.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» // *Собрание законодательства РФ*. 20.05.2013. № 20.

Сведения об авторах

Туктаров Юрий Евгеньевич: партнер, руководитель практики ГЧП и проектного финансирования Юридической фирмы LECAP

Контактная информация:

Адрес: 125009, г. Москва, ул. Большая Дмитровка д. 7/5, стр. 1

Тел.: +7 (495) 122-05-17

E-mail: yury.tuktarov@lecap.ru

Дубинчина Светлана Вячеславовна: советник, практика ГЧП и проектного финансирования Юридической фирмы LECAP

Контактная информация:

Адрес: 125009, г. Москва, ул. Большая Дмитровка д. 7/5, стр. 1

Тел.: +7 (495) 122-05-17

E-mail: svetlana.dubinchina@lecap.ru

Патынская Екатерина Игоревна: старший юрист, практика ГЧП и проектного финансирования Юридической фирмы LECAP

Контактная информация:

Адрес: 125009, г. Москва, ул. Большая Дмитровка д. 7/5, стр. 1

Тел.: +7 (495) 122-05-17

E-mail: ekaterina.dolya@lecap.ru