Концессионная плата в коммунальных концессиях: новое в правовом регулировании

Р.Р. Искендеров,
руководитель Центра ГЧП РАВВ

По правилу, установленному в ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее Закон) концессионная плата – это плата, вносимая концессионером концеденту в период эксплуатации объекта концессионного соглашения. Внесение концессионной платы может предусматриваться как в течение всего срока эксплуатации объекта концессионного соглашения, так и в течение отдельных периодов такого использования (эксплуатации). Размер концессионной платы, форма, порядок и сроки её внесения устанавливаются концессионным соглашением в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения.

Возможность включения в концессионные соглашения в коммунальной сфере (водоснабжение, водоотведение и теплоснабжение) концессионной платы была установлена в первой редакции Закона в 2005 г. Порядок расчёта концессионной платы не был предусмотрен в Законе, поэтому концеденты определяли размер платы на свое усмотрение. Размер платы мог определяться исходя из объёма непогашенной кредиторской задолженности унитарных предприятий, имущество которых передавалось в концессию, или в процентном отношении к объёму инвестиционных обязательств концессионера. Установление концессионной платы было не обязанностью, а правом концедентов и в большинстве концессионных соглашений она не применялась.

Одной из самых крупных является концессионная плата в размере 800 млн рублей, установленная в концессионном соглашении, заключённом в отношении объектов водоснабжения и водоотведения,

находящихся в собственности муниципального образования г. Воронеж. Данное соглашение было заключено в 2013 г. по результатам проведённого конкурса. Концессионная плата была перечислена концессионером разовым платежом в муниципальный бюджет г. Воронежа после подписания концессионного соглашения.

Определённость в расчёте объёма концессионной платы для коммунальных концессий появилась со вступлением в силу 01.02.2015 изменений в Закон. Было установлено, что концессионная плата не может превышать уровень, рассчитанный исходя из принципа возмещения концеденту расходов на уплату им в период срока действия концессионного соглашения установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, связанных с правом владения объектом концессионного соглашения. Поскольку данные расходы возложены законодательством на концессионера, то концедент не нёс никаких расходов, связанных с правом владения объектом концессионного соглашения, и фактически размер платы стал равен нулю.

В течение почти двух лет концессионная плата в конкурсах на право заключения концессионных соглашений в коммунальной сфере не применялась.

С 01.01.2017 вступила в силу новая редакция Закона, в котором появилась отдельная статья, посвящённая плате по концессионному соглашению в отношении объектов коммунальной инфраструктуры. В концессионную плату помимо расходов концедента, связанных с правом владения объектом концессионного соглашения, можно включать не исполненные долги унитарных предприятий, имущество которых передаётся в концессию, с учётом ряда ограничений. Возможно учесть только задолженность по оплате труда и энергетических ресурсов, обязательства по кредитным договорам, заключённым в целях финансирования мероприятий инвестиционных программ унитарных предприятий, а также обязательства по уплате налогов и сборов в случае, если срок между датой возникновения соответствующих долговых обязательств и датой принятия решения о заключении концессионного соглашения составляет более двух лет.

Новый порядок расчёта концессионной платы направлен на решение проблемы с передачей в концессию объектов недвижимости тех унитарных предприятий, которые имеют значительные объёмы кредиторской задолженности.

Наличие таких долгов у унитарных предприятий сильно осложняет процедуру заключения концессионных соглашений, поскольку действующим законодательством предусмотрено, что если унитарное предприятие, имущество которого было изъято и передано в эксплуатацию на основании концессионного соглашения, признано банкротом, то концессионное соглашение можно оспорить в судебном порядке. В судебной практике имеются случаи, когда суды при рассмотрении таких споров признавали концессионные соглашения недействительными и обязывали концессионеров вернуть имущество в хозяйственное ведение унитарных предприятий. В дальнейшем судьба имущества определяется в соответствии с законодательством о банкротстве.

Для того чтобы избежать возникновения таких ситуаций, законодатель и предусмотрел возможность включения долгов унитарных предприятий в концессионную плату. Однако существенная часть долгов унитарных предприятий может и не подпасть под установленные Законом критерии по видам и сроку возникновения.

Анализ, проведённый Центром ГЧП РАВВ при разработке концесси-

онных соглашений в нескольких регионах, показал, что действующее унитарное предприятие не может копить долги по заработной плате более 2-х лет без последствий для него со стороны контролирующих органов. Просрочка по выплате заработной платы может составлять, в исключительных случаях, до 2-х месяцев. Аналогичная ситуация с задолженностью унитарных предприятий по налогам и сборам. Ни одно унитарное предприятие из проанализированных экспертами Центра ГЧП РАВВ не имело просроченной налоговой задолженности более 3 месяцев.

Задолженностей по выплате банковских кредитов в целях финансирования мероприятий инвестиционных программ не имело ни одного из анализируемых унитарных предприятий. Данное обстоятельство вызвано отсутствием самих кредиторов, а также тем, что банки очень строго подходят к кредитованию в коммунальной сфере.

Единственная категория задолженности, подпадающая под установленные критерии, которая была выявлена у анализируемых предприятий – это долги по оплате электрической энергии. Данный вид задолженности был зафиксирован во всех изученных проектах, максимальная просрочка составили около 36 месяцев.

В целом анализ кредиторской задолженности унитарных предприятий, работающих в коммунальной сфере, показал, что в основном предприятия имеют долги перед поставщиками товаров и услуг, появившиеся более 2 лет назад. Данная задолженность не подпадает под критерии, установленные в Законе, и не может включаться в концессионную плату.

Отдельным вопросом является статус концессионной платы с точки зрения налогового законодательства. Концессионер обязан уплатить налог на добавленную стоимость в размере 18 % от суммы концессионной платы. Данная обязанность концессионера, прямо не установленная в законодательстве, основана на позиции государственных органов и имеющейся судебной практике. При рассмотрении спора между ООО «РВК Воронеж» (концессионер, эксплуатирующий объекты водоснабжения и водоотведения в г. Воронеже) и налоговой службой о начислении НДС на сумму концессионной платы судебные органы пришли к выводу, что поскольку на стадии осуществления концессионером деятельности с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения оно содержит в себе элементы договора аренды, то концессионер является арендатором муниципального имущества, не закреплённого за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляющего муниципальную казну. Исходя из этого, концессионер, выступая в качестве налогового агента, обязан исчислить и уплатить в федеральный бюджет сумму налога на добавленную стоимость.

Хотя до настоящего времени законодатель не внёс изменений в законодательство и не указал прямо на такую обязанность концессионера, последний должен учитывать расходы на оплату НДС, даже если налог не указан в концессионном соглашении.

В ранее действовавших редакциях Закона расходы концессионера на выплату концессионной платы рассматривались как невозвратные для него. Новая редакция Закона разрешает учёт средств на компенсацию расходов концессионера по выплате концессионной платы при установлении тарифов концессионера в порядке и размере, установленных нормативными правовыми актами в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения.

Данное нововведение оценивается неоднозначно. С одной стороны, включение в себестоимость услуг концессионера расходов на выплату концессионной платы позволит ему оптимизировать свои затраты и повысить реализуемость концессионного проекта. С другой, абоненты концессионера должны будут повторно оплачивать расходы унитарных предприятий, которые они уже однажды выплатили в виде оплаты услуг указанных предприятий. Наверное, далеко не в каждом регионе власти готовы использовать такую возможность.

По мнению экспертов Центра ГЧП РАВВ, принятые изменения в регулировании концессионной платы не смогут существенно повлиять на решение проблемы с долгами унитарных предприятий, причина которых связана, в первую очередь, с проблемами в тарифном регулировании. При утверждении тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения зачастую не учитывается, что рост затрат водоканалов на электроэнергию формируется на рыночных условиях и постоянно растёт, а увеличение тарифов на услуги организаций ВКХ жёстко ограничивается предельными индексами. Однако возможность включить долги унитарных предприятий в концессионную плату для некоторых муниципалитетов может быть стимулом к заключению концессионного соглашения.