



О
СНОВЫ ДОЛГОСРОЧНЫХ
ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В КОММУНАЛЬНОМ
СЕКТОРЕ ■

**ОСНОВЫ ДОЛГОСРОЧНЫХ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В КОММУНАЛЬНОМ СЕКТОРЕ**

Анна ДЗЕМБАК
Дмитрий ХОМЧЕНКО
Сергей СИВАЕВ

ОГЛАВЛЕНИЕ	Общие положения договора	4
	Имущественные отношения	7
	Взаимоотношения Компании с потребителями услуг	10
	Производственная и инвестиционная деятельность Компании	12
	Регулирование тарифов	13
	Мониторинг деятельности Компании и предоставление Компанией отчетности о своей деятельности	15
	Ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору	16
	Разрешение споров	18
	Расторжение договора	19

Коммунальнoй кoмплекc Рoссийскoй Федерaции нуждaется в знaчительных инвестициях — этo нeобхoдимo для улyчшения кaчества коммунальнoх услуг, oбеспечения устойчивoй и эффективнoй рaботы коммунальнoх пpeдприятий, развития муниципaльных инфраструктурнoх систем, устанoвления бoлее выcoких эkологических стaндaртов. В кoнечнoм счeте реформирoвание oтрасли жизнeннo нeобхoдимo вo имя зoрoвья рoссийских гpaждан. Oднакo на пpaктикe, нeсмотря на измeнение в лyчшyю стoрoну законодaтельнoй среды, широкомасштaбнoгo привлечения инвестиций в коммунальнoй кoмплекc нe нaблюдается. И oднa из причин этoгo — oтсутствие пoлноценных дoгoвoрных oтнoшений мeжду хoзяйствующими субъектaми и публичными oргaнами влaсти.

Сeгoдня в рaмках сущeствующeй нoрмaтивнoй пpaвoвoй бaзы и системы рeгулирoвания коммунальнoх oргaнизaций кpaйнe вaжнo сoздaть условия для устанoвления спpaвeдливoх и сбaлансирoванных oтнoшений мeжду пaртнерами — пpeдстaвитeлями коммунальнoгo кoмплекса и гoсударствa. Такие oтнoшения, в мaксимaльнoй стeпени учитывaющие лyчшyю мирoвyю пpaктикy, бyдут способствoвать пoвышению эффективнoсти упрaвления коммунальнoй инфраструктурoй, a тaкже активнoму привлечению в oтрасль дoпoлнитeльнoгo финaнсирoвания и частнoх oпeрaтoрoв.

В дaннoй бpoшyрe зaинтересoванные читaтели нaйдyт для себя ориeнтиры, кoтoрые пoмoгут при вырaбoткe условий устанoвления сбaлансирoванных и устойчивoх дoгoвoрных oтнoшений мeжду публичными сoбственникaми — влaдeльцaми муниципaльных активoв и oргaнизaциями коммунальнoгo кoмплекса. Так, при зaключeнии и рeализaции дoгoвoрoв мeжду oргaнaми мeстнoгo сaмoупрaвления (дaлее — Муниципaлитeт) и кoмпaниями — oпeрaтoрaми коммунальнoгo кoмплекса (дaлее — Кoмпaния) слeдует испoльзoвать oпpeдeленные мeхaнизмы, a в сaми дoгoвoры тaкoгo рoдa включaть oпpeдeленные пoлoжения ■

В oбязaтeльнoм пoрядкe в дoгoвoрe нeобхoдимo oтразить:

- цели и срoк дeйствиa дoгoвoрa;
- oпpeдeление зoны oбслуживaния Кoмпaнии;
- пoлoжения, рeгулирующие имyщeственные oтнoшения;
- условия взиaмooтнoшений с пoтребитeлями услуг;
- пoрядoк oсyществления Кoмпaниeй пpoизвoдствeннoй и инвестициoннoй дeятельнoсти;
- пpaвилa пpoведения мoнитoрингa дeятельнoсти Кoмпaнии и пpeдoстaвления oтчeтнoсти;
- пoлoжения o финaнсoвoй oтветствeннoсти Кoмпaнии в слyчae ee нeудoвлетoрительнoгo фyнкциoнирoвания;
- спoсобы урeгулирoвания спoрнoх ситyaций;
- пoрядoк рaстoржeния дoгoвoрa ♦

◆ ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРА

Общими положениями договора определяются цели его заключения, срок действия, основания для получения Компанией вознаграждения за свою работу и для возврата сделанных инвестиций.

Долгосрочными целями деятельности Компании могут являться:

- развитие систем коммунальной инфраструктуры в соответствии с потребностями развития территории обслуживания;
- обеспечение эффективной эксплуатации систем коммунальной инфраструктуры;
- обеспечение доступности коммунальных услуг для потребителей;
- обеспечение безаварийного предоставления товаров и услуг потребителям компании;
- обеспечение круглосуточного предоставления товаров и услуг потребителям компании;
- обеспечение предоставления товаров и услуг, качество которых соответствует требованиям санитарных норм и правил;
- обеспечение высоких стандартов безопасности при эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры ♦

Цели договора

Приступая к подготовке договора, стороны договора должны сознавать, что основной его задачей является не организация управления и распоряжения принадлежащими публичному собственнику активами, а обеспечение процесса предоставления коммунальных услуг в соответствии с заранее определенными параметрами. Данная задача должна быть четко определена в договоре путем постановки конкретных и количественно измеряемых целей, которые должны быть достигнуты Компанией в результате ее деятельности. Такие цели могут быть долгосрочными (в течение всего срока действия договора), среднесрочными (на период до пяти лет) и краткосрочными (до одного года).

В договоре следует указать несколько основных целей деятельности Компании и установить минимальные пороговые показатели их достижения — эти показатели Компания должна соблюдать в течение срока действия договора. Большинство заранее установленных целей должны касаться качества и объема услуг и включать основные требования к качеству услуг, предоставляемых потребителям. Например, целью может быть бесперебойное водоснабжение населения или 100%-я очистка сточных вод в соответствии с установленными требованиями и стандартами. Другими словами, устанавливается измеряемый показатель деятельности (индикатор) для Компании и его выполнение контролируется в течение всего срока действия договора.

Долгосрочные цели

Долгосрочные цели устанавливаются с самого начала срока действия договора и могут быть пересмотрены только в случае наступления форс-мажорных обстоятельств. На период достижения долгосрочных целей должны быть определены промежуточные задачи, так называемые контрольные точки. Выполнение Компанией этих промежуточных задач должно служить сигналом Муниципалитету и другим заинтересованным сторонам о том, что общие результаты деятельности Компании являются удовлетворительными.

Среднесрочные цели

Среднесрочные цели устанавливаются на 3–5 лет. В принципе, это цели реализации производственной и инвестиционной программ Компании в течение периода тарифного регулирования. Правда, сегодня в этом смысле можно говорить только об инвестиционных программах, финансирование которых осуществляется за счет тарифа на подключение и надбавок, действующих, как это установлено законодательством, не менее трех лет. Цели производственных программ пока не могут рассматриваться как среднесрочные, поскольку тарифы на товары и услуги Компании в настоящее время устанавливаются, как правило, только на один год¹. Тем не менее среднесрочные цели (например, на пятилетний период) не только можно

1 Переход к долгосрочному тарифообразованию чрезвычайно важен, особенно в контексте привлечения в коммунальный сектор частных компаний, поскольку позволяет реализовать масштабные инвестиционные программы. Эффективная методика тарифообразования должна учитывать как краткосрочные операционные расходы предприятия коммунального сектора, так и капитальные затраты на активы, у которых обычно долгий срок службы.

определить в течение первых лет действия договора, но и крайне важно это сделать, чтобы сформулировать важнейшие задачи, требующие среднесрочного решения в отношении объектов существующей коммунальной инфраструктуры.

Среднесрочные цели следует периодически пересматривать и корректировать по возможности для каждого нового периода тарифного регулирования. Отметим, что некоторые из среднесрочных целей (например, поэтапное сокращение объемов неочищенных сточных вод в сфере водоотведения и очистки стоков) могут эффективно сочетаться с определенными долгосрочными целями (например, 100%-я очистка сточных вод в соответствии с установленным требованиями и стандартами).

Краткосрочные цели

Краткосрочные цели намечаются на год, факт их достижения определяется наиболее объективным образом, а результаты являются легко измеримыми в количественном отношении. Краткосрочные цели должны пересматриваться ежегодно вместе с пересмотром тарифов. Именно эти цели являются промежуточными контрольными точками на пути достижения среднесрочных и долгосрочных целей.

Цели договора должны содержаться либо в самом договоре, либо в его приложениях. Долгосрочные цели рекомендуется установить в самом договоре, поскольку, скорее всего, они не будут меняться. И наоборот, среднесрочные и краткосрочные цели лучше указывать в приложении к договору, поскольку они, вероятнее всего, будут пересматриваться на регулярной основе. Такой подход позволит избежать внесения изменений в основной договор и потребует только переработки приложений к нему.

В договоре также должно быть отражено, что Компания имеет право как на получение достаточного и справедливого дохода на вложенные инвестиции при условии достижения поставленных целей, так и на экономический эффект, возникающий в результате внедрения Компанией мер по повышению эффективности ее работы.

Срок действия договора

Определение срока действия договора — важная задача, которая также обязательно должна быть решена сторонами на первоначальном этапе обсуждения условий договора. Однако в отсутствие конкретных и количественно измеряемых целей, ради достижения которых заключается договор, невозможно как обосновать срок его действия, так и соответствующим образом распределить обязанности между сторонами договора, а в дальнейшем — построить между ними адекватные и сбалансированные взаимоотношения.

Сроки действия заключенных в коммунальном секторе России договоров варьируются от 5 до 49 лет и зачастую устанавливаются произвольно и экономически неоправданно. Закрывая такие договоры, муниципалитеты фактически освобождают частных операторов от конкуренции. Более того, до недавнего времени частные операторы были ограждены от любой конкуренции вообще, поскольку при заключении большинства договоров конкурсы не проводились в силу отсутствия законодательного закрепления данного требования.

В качестве индикаторов краткосрочных целей деятельности Компании можно, например, привести количество аварий на 100 км сетей водоснабжения и — отдельно — водоотведения, долю письменных обращений потребителей, ответ на которые не был отправлен в течение установленного количества дней с момента получения ♦

Каким образом срок действия договора связан с целями договора? Без определения целей невозможно разработать адекватный план необходимых для их достижения инвестиций и, следовательно, определить период возврата вложенных средств по конкретному проекту, что в свою очередь не позволяет установить соответствующий срок действия договора. Иными словами, срок действия договора должен обосновываться планом инвестиций, который позволит Компании реализовать цели, определенные в договоре. Срок действия договора должен учитывать потребность Компании в полном возврате инвестированных средств и получении разумного дохода на сделанные инвестиции. Однако важно отметить, что если Компания использует заемное финансирование для реализации своей инвестиционной программы, то кредиторы Компании будут настаивать на том, чтобы срок действия договора превышал срок погашения выданных Компании займов.

Если договор заключается на продолжительное время, например на 20–30 лет, необходимо предусмотреть возможность его пересмотра и досрочного расторжения. Договор может предусматривать право Муниципалитета на досрочное расторжение договора в одностороннем порядке в случае наступления определенных и признанных сторонами при заключении договора обоснованными условий, перечень которых закрепляется в договоре.

ЗОНА ОБСЛУЖИВАНИЯ

Договоры российских частных операторов, пересмотренные в последнее время с целью приведения их в соответствие с требованиями международных финансовых организаций, содержат такое понятие, как зона обслуживания. Обычно указывается, что зона обслуживания определяется административной границей муниципального образования и устанавливается в соответствии с картами зоны обслуживания, которые являются приложениями к договору ♦

Действующее законодательство Российской Федерации не предусматривает обязательного определения в договорах зоны обслуживания Компанией своих потребителей, однако указание такой зоны является важным условием заключения сбалансированного договора.

Несмотря на отсутствие правового определения зоны обслуживания, в действующих нормативных документах все же предусмотрен механизм расширения реальной зоны обслуживания через инвестиционные программы предприятий коммунального сектора, которые разрабатываются и утверждаются в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Постепенная реализация инвестиционных программ Компании, которые должны быть направлены на строительство и развитие новой инфраструктуры в целях предоставления услуг новым потребителям, является наиболее подходящей формой определения условий расширения зоны обслуживания.

Зона обслуживания также может быть расширена, если Компания принимает сети или другие объекты коммунальной инфраструктуры, которые являются бесхозными, ведомственными или в ряде случаев находятся в частной собственности, но эксплуатируются Компанией. Вознаграждение Компании за эксплуатацию таких объектов и вопросы, касающиеся права собственности на них, должны отражаться в особом разделе договора, закрепляющем отношения сторон по использованию объектов коммунальной инфраструктуры. К расширению зоны обслуживания Компанию могут подвигнуть и другие факторы, например собственное финансовое положение или заинтересованность органов местного самоуправления в таком расширении.

Чтобы минимизировать степень неопределенности в отношении новых потребителей, находящихся вне первоначально установленной зоны обслуживания, стороны должны договориться о своих правах и обязанностях в отношении расширения последней. Включение данного пункта в договор позволит более четко определять зону ответственности Компании, а также с большей степенью обоснованности формировать инвестиционную программу Компании.

Включение соответствующего положения в договор чрезвычайно важно и в целях минимизации рисков Компании. При отсутствии такого положения Муниципалитет может нарушить «местную монополию» Компании, одновременно с ней предоставив аналогичные права на обслуживание данной административной территории альтернативному поставщику услуг, что потенциально может привести к потере Компанией ее доли на рынке.

Таким образом, в договоре с самого начала его действия следует определить зону обслуживания Компании (которая вначале совпадает с границами существующей сети) и заложить четкий механизм ее расширения■

◆ ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Классификация активов

В договорах зачастую должным образом не отражается важный вопрос о праве собственности на основные средства, созданные Компанией в течение срока действия договора. Поскольку российское законодательство не запрещает приватизировать объекты коммунальной инфраструктуры, право собственности на основные средства, созданные Компанией, может стать предметом спора по истечении срока действия договора, если последний не содержит однозначных положений, регулирующих данный вопрос.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 623) предусматривает возможность предварительной договоренности между сторонами договора аренды в отношении права собственности на имущество, созданное арендатором в течение срока действия договора. В соответствии с действующим законодательством и общеприменимой практикой поименный перечень активов, подлежащих созданию, должен быть согласован сторонами (коммунальными предприятиями и муниципальными органами власти) путем переговоров в рамках производственных или инвестиционных программ Компании.

Стороны могут установить обязательность регистрации муниципальному праву собственности на вновь построенные системообразующие активы сразу после их создания при одновременном обременении муниципального имущества договором аренды, согласно которому Компания остается оператором этих активов¹. В целях недопущения возникновения обстоятельств, которые могут повлечь за собой досрочное расторжение договора Муниципалитетом и (или) невыплату надлежащей компенсации за вновь созданные активы, передача Муниципалитету права собственности на эти активы может осуществляться не сразу после их создания, а в сроки, установленные в договоре.

Договор одного частного российского оператора содержит положение, согласно которому зона обслуживания может быть расширена при передаче Компании в аренду нового недвижимого имущества, находящегося за пределами зоны обслуживания Компании, а также в случае создания Компанией нового недвижимого имущества за пределами муниципальной территории в рамках инвестиционной программы, утвержденной Муниципалитетом.

При расширении границы зоны обслуживания муниципальное образование обязано пересмотреть производственную и инвестиционную программы Компании, включая источники их финансирования ◆

¹ Требования, аналогичные тем, что установлены Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Активы категории 1 — это очистные сооружения, насосные станции, бойлерные, сетевые объекты и аналогичные ключевые активы, физическое изъятие любого из которых приведет к полной или частичной неработоспособности системы коммунальной инфраструктуры.

Активы категории 2 — это административные здания, специализированное оборудование и иное имущество подобного типа. Физическое изъятие таких активов не приведет к «остановке» системы коммунальной инфраструктуры.

Активы категории 3 — это прочие активы Компании, которые она может сохранить и использовать в случае расторжения договора, например транспортные средства, офисная мебель и оргтехника ♦

Российские частные операторы особо обеспокоены риском преждевременного расторжения договора и потерей вложенных инвестиций и стараются согласовать с Муниципалитетом передачу ему права собственности на новые активы по окончании срока действия договора. Условия такой передачи следует предварительно оговорить в договоре. Один из методов передачи активов — их выкуп Муниципалитетом по чистой балансовой стоимости. Другой метод — определение их цены посредством особого компенсационного механизма. В этом случае Муниципалитет компенсирует остаточную стоимость инвестированного капитала и соответствующий доход на такой капитал, рассчитываемые на дату передачи активов Компании в муниципальную собственность.

Повысить степень прозрачности договора можно с помощью детализации прав собственности на имущество посредством классификации активов. Это позволит избежать споров между сторонами по поводу прав собственности на конкретные активы и процедуры передачи прав собственности на них Муниципалитету.

В предоставлении коммунальных услуг могут быть задействованы активы трех типов:

- активы Компании — основные средства (недвижимое имущество), находящиеся в собственности Компании;
- муниципальные активы — основные средства (недвижимое имущество), находящиеся в собственности Муниципалитета и переданные Компании в аренду;
- новые муниципальные активы — основные средства, которые созданы в течение срока действия договора и право собственности на которые будет передано Муниципалитету в установленные договором сроки.

Также, в зависимости от важности обеспечения процесса предоставления коммунальных услуг и от процедуры передачи соответствующих имущественных прав на активы, последние подразделяются на три категории.

Активы категории 1 включают базовые (системообразующие) активы, которые используются непосредственно в производстве и предоставлении коммунальных услуг. Данные активы, право собственности на которые первоначально может принадлежать как Компании, так и Муниципалитету, подлежат передаче (возврату) в собственность Муниципалитета для обеспечения «целостности» системы жизнеобеспечения¹. По этой причине в их состав могут входить и муниципальные активы, находящиеся в собственности Муниципалитета на момент заключения договора, и новые муниципальные активы созданные Компанией в процессе выполнения договора и переданные или подлежащие передаче Муниципалитету на согласованных в договоре условиях. В состав активов категории 1 также должны входить любые неотъемлемые улучшения муниципальных активов, осуществленные Компанией. Изменения (улучшения) данных активов подлежат обязательному включению в план инвестиций и в инвестиционную программу Компании.

В состав *активов категории 2* входят активы Компании, Муниципалитета и новые муниципальные активы, которые используются для поставки товаров и услуг, но не являются базовыми (системообразующими). Муниципалитету должна предоставляться возможность выкупа по рыночной стоимости активов Компании, принадлежащих к категории 2, при расторжении (истечении срока действия) договора.

1 Передача прав собственности может происходить сразу после создания актива, по окончании срока действия договора и (или) в другой момент, согласованный сторонами, в соответствии с вышеизложенными положениями. При этом момент передачи следует выбирать с учетом риска того, что Муниципалитету, возможно, потребуется провести новый конкурс для передачи данных активов обратно в аренду.

К активам категории 3 относятся все прочие активы, принадлежащие Компании. Компания может свободно продавать их по рыночной стоимости, но должна предоставлять право преимущественного их приобретения Муниципалитету, если тот выразит заинтересованность в этом.

При разработке текста договора следует максимально подробно определить каждую категорию активов. Рекомендуется составить детальный перечень активов соответствующих категорий во избежание неопределенности при принятии инвестиционных решений и, что более важно, при передаче права собственности на активы.

Приведенная выше методология классификации активов позволит снизить риск возникновения имущественных разногласий и в долгосрочной перспективе защитит интересы как Компании, так и Муниципалитета.

ЗАЛОГ АКТИВОВ

Договор аренды муниципального имущества должен однозначно определять возможность или невозможность залога арендных прав на используемое Компанией имущество, а также возможность или невозможность использования этого имущества в качестве обеспечения при привлечении Компанией кредитов.

Стороны могут предусмотреть в договоре право Компании предоставлять некоторые активы в качестве обеспечения под привлекаемые кредиты. В этом случае необходимо составить перечень таких активов и Муниципалитет должен дать письменное согласие на их использование в качестве обеспечения выполнения обязательств Компании перед основными кредиторами. Тем не менее муниципальным органам власти следует с особой осторожностью подходить к принятию решения о предоставлении в качестве залога активов категории 1, которые играют ключевую роль при эксплуатации системы коммунальной инфраструктуры, поскольку реализация прав залогодержателя в отношении такого залога повлечет за собой переход права собственности на эти ключевые активы к третьим лицам.

В настоящее время реализовать данную практику в России чрезвычайно сложно, поскольку действующее законодательство не предусматривает передачи кредиторам прав по договору аренды. Риски кредиторов повышаются в силу их неспособности получить временный контроль над Компанией и (или) заменить оператора для исполнения обязательств по договору аренды. Эти дополнительные риски необходимо каким-то образом смягчить, например гарантируя возврат основной суммы задолженности и погашение начисленных процентов при расторжении договора.

Обычно основные кредиторы ограничивают права Компании на передачу ее активов в залог или в аренду без их согласия. Данный запрет устанавливается как в кредитном договоре с Компанией, так и в «прямом договоре», заключенном кредитором непосредственно с Муниципалитетом ■

В международной практике основные кредиторы обычно заключают отдельный договор непосредственно с арендодателем в лице Муниципалитета и получают права «на прямое управление», то есть возможность «вступить» в договор между Компанией и Муниципалитетом посредством замены Компании в случае неспособности последней исполнять свои договорные обязательства. Такие права дают банкам, финансирующим проект, возможность устранять возникшие при реализации проекта проблемы и влиять на ситуацию с тем, чтобы сохранить предоставленные ими денежные средства. При этом кредиторы не наделяются какими-либо прямыми правами на физические активы как таковые ♦

Основные положения договора Компании с потребителями:

- описание предоставляемых товаров и услуг;
- указание на источник информации о ценах и тарифах на товары и услуги Компании, порядке их утверждения и изменения;
- система уведомления потребителей об изменениях в ценах, тарифах;
- система выставления платежей и оформляемые при этом документы;
- система согласования спорных вопросов с потребителями, связанных с оплатой выставленных счетов;
- действия, предпринимаемые Компанией в случае неоплаты счетов, и порядок действий потребителя по урегулированию ситуации;
- права и обязанности Компании в отношении собственных приборов учета (установка, проверка, ремонт и замена);
- ответственность потребителей за установление, ремонт и замену их приборов учета;
- действия потребителей (например, порядок подачи жалоб) при возникновении вопросов или жалоб по поводу обслуживания;
- процедура разрешения споров ♦

♦ **Взаимоотношения Компании с потребителями услуг**

Немаловажным аспектом, который должен учитываться при заключении договора, является регулирование отношений Компании с потребителями ее услуг. Хотя договорные отношения с потребителями в целом определяются действующим законодательством, некоторые аспекты взаимоотношений Компании и потребителей ее товаров и услуг должны отражаться и в договоре, заключаемом между Компанией и Муниципалитетом.

Например, в договоре должен быть определен порядок предоставления Компанией Муниципалитету проекта контракта с потребителями для рассмотрения и последующего обсуждения его условий. Важно, чтобы условия такого контракта соответствовали общепринятым нормам, применяемым в коммунальном секторе. Проект контракта с потребителями следует также обсудить с населением муниципального образования — для этого Муниципалитет организует общественную дискуссию или публичные слушания.

В договоре устанавливается срок утверждения Муниципалитетом основных условий контрактов, заключаемых Компанией со своими потребителями, а также точные сроки, по истечении которых Компания обязана подписать контракты по согласованной форме со всеми своими потребителями.

Договор Компании с потребителями

Лучшая практика работы в коммунальной сфере свидетельствует о том, что для Компании принципиально важно установить хорошие взаимоотношения с потребителями, в частности при рассмотрении их жалоб. Компании следует разработать собственную систему регистрации жалоб потребителей и реагирования на них и основные элементы этой системы включить в договор, согласовав их с Муниципалитетом.

Выставление счетов и сбор платежей

В договоре должен быть максимально подробно изложен порядок выставления счетов потребителям и сбора их платежей. Ответственность за эти действия лежит на Компании, и, поскольку последняя несет соответствующие риски, она должна иметь право организовать выставление счетов и сбор платежей без вмешательства Муниципалитета. Данное требование является чрезвычайно важным при широко распространенной практике использования в муниципалитетах так называемых расчетно-кассовых центров (РКЦ). РКЦ выполняют функции сбора и расчета платежей практически для всего населения, потребляющего товары и услуги предприятий коммунального сектора в данном муниципальном образовании. Чаще всего РКЦ создаются муниципалитетами в форме муниципальных унитарных предприятий, но иногда и частные компании оказывают услуги по выставлению счетов и сбору платежей. Взаимоотношения между РКЦ и коммунальными предприятиями редко формализованы в виде соответствующего договора, и РКЦ не несут никакой юридической ответственности за свои действия.

Если Компания принимает решение о сотрудничестве с РКЦ, она должна заключить с ним договор на услуги по выставлению счетов и сбору платежей потребителей, в котором будет четко обозначена сфера ответственности РКЦ и расходы Компании на оплату его услуг.

СТАНДАРТЫ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ПОТРЕБИТЕЛЯМ

Ожидается, что Компания будет эксплуатировать объекты коммунальной инфраструктуры в соответствии с лучшими стандартами, принятыми на мировом рынке предоставления услуг в данной отрасли. Поэтому стандарты оказания услуг потребителям должны быть отражены в договоре и подвергаться регулярному мониторингу. В отсутствие установленных стандартов стороны первым делом должны озаботиться их разработкой. Стандарты оказания услуг должны быть тесно связаны с целями договора ■

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ СТАНДАРТОВ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ПОТРЕБИТЕЛЯМ (В СФЕРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ)

Обслуживание потребителей

- Максимальное время, необходимое для установления нового подключения к системе водоснабжения.
- Максимальное время, необходимое для установления нового подключения к системе канализации.
- Максимальное время, необходимое для осуществления административных действий у существующего потребителя.
- Максимальное время, *необходимое для ответа* на запрос касательно выставления счёта потребителю.
- Максимальное время, необходимое для устранения протечки, указанной потребителем.

Надежность предоставления услуг

- Соответствие воды в кране, поставляемой потребителю, стандартам качества.
- Максимальное время, необходимое для устранения протечки у более чем 20 потребителей одновременно.
- Процент потребителей, чьи показатели по давлению подаваемой воды ниже установленного стандарта.

Управление спросом

- Количество приборов учета, замененных на новые за год.
- Максимальное время, необходимое для проверки прибора учета.
- Средний показатель потребления в жилом секторе на человека.

Очистка и сброс сточных вод

- Соответствие стандартам качества очищенных сточных вод.
- Введение предварительной обработки в промышленных помещениях.

Качественную работу с потребителями помогают наладить центры по обслуживанию потребителей (колл-центры, компьютеризованная система отслеживания заявок и жалоб).

В функции колл-центров входит:

- осуществление всех видов коммуникации с потребителями (корреспонденция, телефон, факс, электронная почта, прием посетителей и т.д.);
- обработка 95% информации при первом обращении потребителя;
- незамедлительное реагирование и надлежащее оформление заявок, оставляемых потребителями в режиме онлайн;
- автоматизация документооборота для мониторинга и передачи входящих документов.

Сотрудники центра по обслуживанию потребителей должны незамедлительно реагировать на обращения потребителей, а для этого — всегда иметь доступ:

- к полному досье на каждого потребителя (контактная информация, информация о счетах, предыдущие обращения, корреспонденция и т.д.);
- информации о проблемах, существующих на момент обращения в районе обслуживания;
- постоянно обновляемой информации о работе Компании по решению проблем потребителей.

В качестве примера можно привести колл-центр, созданный ООО «Новогор-Прикамье» в Перми. Налицо неоспоримые выгоды как для компании, так и для потребителей. Последние теперь осведомлены о деятельности компании (о тарифах на воду, планируемых и непланируемых отключениях воды, об отсутствии воды, ее подвозе и т.д.), а первая обладает исчерпывающей информацией об авариях и утечках воды в системах водоснабжения и водоотведения, что в результате привело к уменьшению потерь воды.

Дополнительно колл-центр взял на себя обязанность дозваниваться до дебиторов компании — юридических лиц ♦

Главным требованием договора управления в Иордании было достижение нормы рентабельности выше 5%. В условиях, когда на протяжении трех лет действия договора тарифы не повышались, в то время как уровень инфляции был высоким, подобная цель не могла быть достигнута усилиями Компании. В итоге в ходе выполнения договора были поставлены новые цели, связанные с достижением определенных показателей производственной деятельности ♦

В течение долгих лет в мировой практике преобладающим методом регулирования было регулирование рентабельности. И сегодня данный метод широко используется во многих странах. При таком подходе регулируемая цена устанавливается на уровне, позволяющем предприятию покрывать свои операционные издержки и обеспечивать некоторую заданную доходность. Если в рамках этой системы регулирования цены перестают покрывать издержки Компании, последняя имеет право обратиться в регулирующий орган для пересмотра тарифа. Такой способ регулирования гарантирует, что предприятие сможет покрыть свои издержки, однако не дает ему никаких стимулов для их снижения. Модернизировать данную систему призван метод расчета тарифов инфраструктурных организаций, основанный на возврате сделанных вложений, так называемый RAB-метод, который позволяет запустить процесс инвестирования в сетевую инфраструктуру без кратного роста тарифов для потребителей. Системе регулирования тарифов на основе возврата вложенных средств нет еще и 20 лет, однако она уже зарекомендовала себя как наиболее эффективный способ привлечения инвестиций в сети. В основе методики RAB лежит такая система расчета тарифов, которая позволяет постепенно возвращать ин-

♦ **ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ И ИНВЕСТИЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМПАНИИ**

Включаемые в договор положения о производственной и инвестиционной деятельности Компании — одни из наиболее значимых, поскольку они фактически определяют стратегию деятельности Компании на весь период действия договора.

ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМПАНИИ

Реализация производственных программ должна приводить к достижению Компанией целей и задач, указанных в договоре. Для этого в соответствии со сроками установления тарифов устанавливаются и пересматриваются краткосрочные цели и задачи Компании. До тех пор пока тарифы на товары и услуги устанавливаются на один год, краткосрочные цели и задачи должны определяться в процессе разработки ежегодной производственной программы Компании. Впоследствии, после перехода к среднесрочным (на несколько лет) тарифам и производственным программам, стороны договора могут принять решение о замене краткосрочных целей и задач на среднесрочные в соответствии с условиями договора.

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМПАНИИ

Согласно действующему российскому законодательству инвестиционные проекты могут осуществляться в рамках как производственной, так и инвестиционной программы. Эти программы финансируются из разных источников, однако суть инвестиционных проектов от источника финансирования не зависит. В интересах планирования своей инвестиционной деятельности Компания принимает на себя обязательство разработать единый комплексный инвестиционный план.

Инвестиционный план должен обеспечивать достижение целей (решение задач), установленных в договоре, с учетом текущего состояния коммунальной инфраструктуры, платежеспособности потребителей (доступности уровня тарифов) и колебаний спроса на товары и услуги. В нем также предусматриваются ориентировочный объем и основные направления инвестиций, источники их финансирования, предполагаемая норма доходности на инвестиции и период их окупаемости, ожидаемый объем поступления денежных средств от производственной и инвестиционной деятельности Компании.

Инвестиционный план разрабатывается сторонами договора совместно на весь срок действия договора, является приложением к нему и подлежит пересмотру (также осуществляемому сторонами совместно) каждые пять лет, а если стороны договорятся об этом, то до истечения пятилетнего периода. Важно подчеркнуть, что Компания несет ответственность за обеспечение (осуществление) инвестиционных проектов.

Согласованный инвестиционный план должен быть в дальнейшем отражен в производственной и (или) инвестиционной программе. Последняя принимается на срок до пяти лет. Точное распределение инвестиционных проектов между производственной и инвестиционной программами должно осуществляться с учетом требований действующего законодательства, а также в силу необходимости повышения эффективности (производственная программа) и расширения сети для обеспечения потребностей в новых подключениях (инвестиционная программа)■

◆ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ

В соответствии с действующим законодательством органам местного самоуправления предоставлены полномочия по регулированию тарифов на водоснабжение, водоотведение, очистку стоков и утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов. При проведении переговоров, касающихся положений договора о порядке установления и применения тарифов на товары и услуги Компании, необходимо принимать во внимание тот факт, что при наступлении определенных событий любые положения договора о тарифной политике могут быть проигнорированы Муниципалитетом и регулирование тарифов будет осуществляться в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации. В этом случае практически невозможно обеспечить и применить эффективные санкции по отношению к Муниципалитету за нарушение условий договора, касающихся порядка тарифообразования. При рассмотрении дела в судебных инстанциях решение, скорее всего, будет вынесено в пользу Муниципалитета и тем самым приоритет будет отдан порядку установления тарифов, предусмотренному законодательством, а не условиями и положениям договора.

В случае привлечения частного капитала в коммунальный сектор наиболее подходящей системой расчета вознаграждения Компании и тарифообразования является методика расчета доходности на вложенный капитал (RAB – Regulatory Asset Base, регулируемая база инвестированного капитала). Методические указания по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала, утвержденные в июне 2008 г. (Приказ Федеральной службы по тарифам от 26 июня 2008 г. № 231-э «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала»), будут использоваться на пилотной основе в сфере распределения электроэнергии и пока не будут применяться в других отраслях коммунального сектора. Поэтому до момента внедрения RAB в целях обеспечения достаточной нормы доходности на инвестиции и прозрачности тарифообразования сторонам рекомендуется установить в договоре схему использования «расчетных» тарифов. Такая схема, не будучи совершенной, позволит сторонам договориться о размере предполагаемых инвестиций и определить справедливую норму доходности на вложенный Компанией капитал, которым она рискует, то есть по отношению к инвестициям, уже сделанным Компанией, но еще не возмещенным за счет взимания платы с потребителей.

вестированные средства, включая проценты на привлеченный капитал. При этом из-за долговременности возврата вложений удастся удержать рост тарифа на приемлемом уровне. В то же время система RAB крайне привлекательна для инвесторов, которым гарантируется полный возврат вложенных средств и получение определенного гарантированного дохода. Рост инвестиционной привлекательности приводит и к росту рыночной стоимости регулируемых компаний. Величина доходности капитала должна быть «справедливой», «честной», т.е. владельцы предприятия должны получать от использования капитала предприятия доходы, которые не меньше и не больше доходности на капитал для другого предприятия с тем же уровнем рисков.

Основные преимущества RAB:

- регулируемая цена обеспечивает предприятию возможность безубыточного функционирования, а инвесторам — возможность получения «справедливого» дохода. Предприятие полностью покрывает свои финансовые потребности и получает возможность выйти на рынок капитала (например, для финансирования крупных инвестиционных проектов);
- регулирующий орган устанавливает цену исходя из оценки экономических издержек, т.е. ищет оптимальное решение для выбранной целевой функции. В результате пересмотр тарифа позволяет избавиться от груза прошлых ошибок, что особенно ценно в условиях нестабильной экономической среды.

Однако данный метод, как и метод регулирования рентабельности, имеет существенные нижеперечисленные недостатки.

1. У регулирующего органа, как правило, недостаточно информации о будущих издержках предприятия, в то время как последнее имеет объективную возможность манипулировать предоставляемой информацией.

2. Процедура регулирования требует значительных затрат времени и денег. Анализ и проверка предоставленной предприятием информации могут потребовать привлечения внешних экспертов (аудиторов, инженеров и др.), что сопряжено с определенными финансовыми затратами. Вследствие бюрократических проволочек возникает временной лаг между изменением экономических условий и пересмотром тарифа. При высокой нестабильности экономической среды это увеличивает инерционность предприятия, мешает ему своевременно реагировать на внешние изменения. Как следствие, многие системы регулирования предусматривают возможность автоматического пересмотра тарифов в случае существенного изменения внешних экономических условий (pass through).

3. У предприятия нет стимулов уменьшать издержки и повышать производственную эффективность, так как любое снижение затрат будет изъято у предприятия в ходе регулирования и, наоборот, любое увеличение затрат можно будет переложить на потребителей. Это, пожалуй, самый важный недостаток регулирования рентабельности.

4. У предприятия появляются стимулы к неоправданному наращиванию своей производственной базы (стоимость активов), так как чем больше стоимость активов, тем больше амортизация и прибыль, задействованная база капитала, а значит, и регулируемый тариф.

5. Необходимый уровень рентабельности всегда определяется несколько субъективно. Как правило, регулирующие органы ориентируются на уровень доходности по положениям с аналогичным уровнем риска на рынке ценных бумаг. Такой подход не вполне корректен, поскольку уровень риска во многом определяется характером самой процедуры регулирования, т.е. существует обратная связь. Кроме того, регулируемые предприятия стараются манипулировать величиной своего капитала, учитываемого при исчислении включаемой в цену прибыли ♦

Концепция «расчетных» тарифов предусматривает, что стороны договариваются о применении определенной методологии, которая помогает им определить размер тарифов для производственной и инвестиционной деятельности Компании. Такая методология дает возможность устанавливать тарифы на несколько лет, а также получать справедливую норму доходности на капиталовложения с учетом уровня фактических затрат. Она должна быть детально проработана и включена в договор в качестве его приложения.

Хотя возможность применения «расчетных» тарифов зафиксирована в условиях договора, регулирование тарифов Компании продолжает осуществляться в соответствии с положениями действующего законодательства. Если «расчетный» тариф отличается от реально установленного, в действие вступают соответствующие положения договора.

В ситуации, когда, в соответствии с положениями действующего законодательства, расчетный тариф оказывается выше установленного, стороны могут выбрать один из двух возможных вариантов действий. Первый заключается в том, что стороны договора могут пересмотреть и уменьшить объемы работ, финансирование которых предусмотрено «расчетным» тарифом, таким образом, чтобы установленный тариф обеспечивал расходы на все заново планируемые работы. В втором случае Муниципалитет компенсирует Компании разницу между «расчетным» тарифом и тарифом, установленным в соответствии с положениями действующего законодательства. Однако это возможно, только если Муниципалитет имеет соответствующие бюджетные средства и политическая ситуация позволяет убедить орган представительной власти муниципального образования в необходимости утвердить соответствующие изменения муниципального бюджета.

Если же ситуация сложится таким образом, что «расчетный» тариф окажется ниже установленного, стороны должны договориться о порядке использования дополнительных доходов Компании — в частности, путем включения дополнительных видов работ в производственную и инвестиционную программы.

Методология установления «расчетных» тарифов должна быть согласована сторонами в полном объеме и включена в договор. При надлежащем ее использовании схема установления «расчетных» тарифов обеспечит Компании необходимый доход на свои капиталовложения, а также даст возможность получать дополнительный доход благодаря повышению эффективности работы.

Однако эта схема не устраняет всех рисков, связанных с нынешней практикой тарифного регулирования. Если в течение срока действия договора будет введена в действие новая, прогрессивная нормативная база, позволяющая получать справедливый доход на вложенные инвестиции с меньшими рисками (например, при использовании методологии расчета доходности на регулируруемую базу инвестированного капитала), то стороны договора могут отказаться от использования системы «расчетных» тарифов.

Стороны должны прийти к согласию не только относительно выбора методологии, но и относительно процедуры установления тарифов. В договоре должны быть указаны точные даты представления предложений Компании по тарифам, определено время, отведенное на рассмотрение такого предложения Муниципалитетом, установлены правила для проведения переговоров сторон по тарифам и т.д. ■

♦ МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМПАНИИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КОМПАНИЕЙ ОТЧЕТНОСТИ О СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Согласно законодательству Российской Федерации Муниципалитет имеет право проводить мониторинг деятельности Компании в части выполнения производственной и инвестиционной программ¹. Однако методики мониторинга производственной и инвестиционной программ подразумевают только простую процедуру сбора данных и не предусматривают использования результатов мониторинга, в связи с чем в договоре важно определить методологию и механизм мониторинга результатов деятельности Компании.

Муниципалитеты должны использовать результаты мониторинга при реализации сбалансированных договоров для оценки достижения Компанией целей ее деятельности, а в случае недостижения – для применения к Компании штрафных санкций. Прежде всего, следует детально оговорить соответствующие права и обязанности как органа регулирования, осуществляющего мониторинг деятельности Компании, так и Компании в отношении предоставления информации, а также условия наступления ответственности (в том числе начисление штрафных баллов) в случае несвоевременного представления Компанией необходимой информации. Далее Компании и Муниципалитету необходимо согласовать и включить в договор методологию проведения мониторинга — в соответствии с ней устанавливаются индикаторы (показатели эффективности), которые надо отслеживать, а также порядок их расчета, источники данных, порядок их публикации и т.д.

Поскольку результаты мониторинга будут использоваться при регулировании тарифов, в договоре должны быть также урегулированы другие способы повышения уровня прозрачности деятельности Компании. В дополнение к обязательствам по открытой публикации годовой отчетности о производственной и инвестиционной деятельности в соответствии с утвержденной методикой мониторинга Компании следует предусмотреть порядок раскрытия для общественности дополнительной информации. Для обеспечения общественного надзора за деятельностью Компании важно, чтобы в договоре содержалось требование о регулярном (ежегодном) обнародовании финансовых показателей работы Компании, а также информации о достижении ею целевых показателей по уровню оказания услуг потребителям. Обязательства Компании по предоставлению (публикации) информации должны быть адекватными и не наносящими ущерба ее деятельности.

Другим способом для Муниципалитета получить информацию о деятельности Компании и состоянии имущества (активов, находящихся в ее управлении) является назначение технического аудита. В настоящее время лишь некоторые договоры предусматривают права муниципалитетов на контроль состояния их собственного имущества, арендованного в соответствии с договором. В договоре необходимо установить право Муниципалитета проводить технические проверки в четко оговоренных случаях (например, когда Компания не выполняет определенные положения договора) и с определенной согласованной периодичностью (скажем, каждые пять лет).

Информация, которую Компания обязана размещать на своем сайте:

- производственная и инвестиционная программы, программа капитальных вложений;
- информация о текущей деятельности Компании (предоставляемые услуги, тарифы и цены, часы работы служб, взаимодействующих с абонентами/потребителями, процедура выставления и оплаты счетов, процедура подачи и урегулирования жалоб, процедуры установки, обслуживания и поверки приборов учета и другого оборудования, включая допустимые типы и характеристики приборов учета, устанавливаемых потребителями, а также информация об аварийных ситуациях и мероприятиях по их устранению);
- размер чистых активов, выручка Компании, процент собираемости и объем сбытовой дебиторской задолженности Компании;
- стандарты оказания услуг потребителям и результаты их мониторинга, включая сравнение качества оказываемых услуг с установленными стандартами;
- мероприятия, проводимые Компанией для повышения качества оказываемых услуг;
- мероприятия, направленные на улучшение экологической ситуации в муниципальном образовании ♦

1 Методика мониторинга выполнения производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса была утверждена Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 48.

Могут применяться следующие виды санкций, каждой из которых соответствует определенное (в порядке возрастания) число штрафных баллов за невыполнение установленных показателей деятельности:

- предупреждение, направляемое в адрес Компании;
- усиление мониторинга деятельности Компании (за ее счет);
- требование к Компании подготовить план мер по устранению недостатков в ее деятельности;
- проведение независимыми аудиторами полномасштабного технического аудита деятельности Компании (за ее счет);
- наложение на Компанию денежных штрафных санкций;
- расторжение Муниципалитетом договора в любое время, пока число штрафных баллов продолжает оставаться выше установленного уровня (в соответствии с порядком расторжения договора) ♦

Такие положения позволяют Муниципалитету контролировать состояние принадлежащего ему имущества, арендованного Компанией и в то же время оградят Компанию от чрезмерного вмешательства в ее деятельность со стороны муниципальных органов власти ■

♦ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ДОГОВОРУ

Как правило, в системе договорных отношений между Муниципалитетом и Компанией отсутствует внятная система санкций, которые могут применяться к любой стороне в случае нарушения ею условий договора. Отсутствие такой системы — серьезный недостаток, поскольку лишает стороны легитимных инструментов контроля и стимулирования другой стороны к соблюдению условий договора. Поэтому включение раздела о санкциях в систему договорных отношений между Компанией и Муниципалитетом является критически важным.

Система штрафных санкций должна обеспечить обеим сторонам надлежащие стимулы для добровольного выполнения условий и положений договора. Допущенные ошибки и имеющиеся недостатки в процессе исполнения договора должны оцениваться. Оценка, в свою очередь, должна быть тесно увязана с согласованным уровнем качества услуг и утвержденной инвестиционной программой, а также подразумевать как денежные, так и неденежные штрафные санкции. При этом надо учитывать, что чрезмерные денежные штрафные санкции могут привести к потере Компанией ликвидности, а использование только процессуальных штрафных санкций, менее болезненных, может сделать взыскание неэффективным. Договор также должен предоставлять Компании достаточный срок для исправления выявленных нарушений.

Наиболее оптимальной системой санкций представляется система начисления штрафных баллов за неудовлетворительные результаты деятельности Компании (заранее определенное число штрафных баллов — за каждое невыполнение установленных показателей деятельности)¹. Такая система не подразумевает немедленного наложения денежных штрафов на Компанию, что позволяет не ставить под угрозу ее финансовое состояние и в то же время дает возможность Муниципалитету тщательно контролировать ее деятельность. Штрафные баллы суммируются в течение переходящего 12-месячного периода (то есть штрафные баллы не учитываются, если они были начислены более 12 месяцев тому назад). Если общее число штрафных баллов достигает определенной величины в любой момент времени, то Муниципалитет может принять установленные меры.

Данная схема направлена на создание эффективной и целесообразной базы для переговоров между сторонами о порядке и способах исправле-

1 Примером могут служить нормативные показатели деятельности, в соответствии с которыми в любом месяце не менее 90% крупных утечек (> 20 л/с) должны быть устранены не позднее двух дней после получения сообщения о наличии такой утечки, а за каждый месяц, в котором Компания не выполнила данное требование, начисляется 10 штрафных баллов.

ния неудовлетворительных результатов деятельности и определения того момента, когда результаты деятельности Компании становятся настолько неудовлетворительными, что Муниципалитет вправе досрочно расторгнуть договор. На практике встречается ситуация, когда в договорах используется понятие «постоянное нарушение». Использование системы штрафных баллов обеспечивает объективный подход к определению момента, когда невыполнение взятых обязательств и неудовлетворительные результаты деятельности становятся «постоянными».

Необходимо учитывать, что денежные штрафные санкции, налагаемые на Компанию, не должны перекладываться на потребителей ее товаров и услуг, то есть включаться в состав тарифов, а должны выплачиваться из чистой прибыли компании. Штрафные санкции могут использоваться для финансирования обязательств, требующих дополнительных инвестиций, в целях исправления неудовлетворительных показателей деятельности Компании. В этом случае денежные средства, полученные от наложенных штрафов, не перечисляются в бюджет, а принудительно расходуются Компанией на дополнительные (ранее не запланированные) инвестиции под контролем Муниципалитета. Введение в действие системы штрафных санкций предполагает наличие системы сбора надежных и достоверных данных, периодическую отчетность по каждому показателю деятельности Компании.

Если система мониторинга еще недостаточно отлажена и получаемая Муниципалитетом информация не может рассматриваться в качестве надежной и достоверной, то наложение санкций за неудовлетворительные результаты деятельности может создать для Компании отрицательные стимулы, что в свою очередь негативно отразится на самой системе мониторинга. До тех пор пока система мониторинга конкретного показателя деятельности Компании не станет полностью адекватной решаемым задачам, целесообразно вместо штрафных санкций за неудовлетворительные результаты деятельности Компании использовать меры, стимулирующие Компанию предоставлять качественную информацию, необходимую для мониторинга ■

В соглашении одного российского частного оператора с органом власти был предусмотрен следующий механизм разрешения проблемы, связанной с установлением необоснованного с точки зрения компании тарифа. Для подтверждения факта необоснованности тарифа компания обязуется привлечь независимого эксперта для проведения экспертизы утвержденного тарифа в течение 30 дней после утверждения тарифа регулирующим органом. Независимый эксперт по тарифам привлекается компанией по итогам проведения открытого конкурса. Перед проведением конкурса орган власти обязан утвердить для эксперта техническое задание. После выбора эксперта стороны передают ему всю необходимую информацию, после изучения которой он обязан представить сторонам проект своего заключения.

Независимый эксперт по тарифам вправе включить в свое заключение любые комментарии сторон, которые он посчитает необходимыми. Итоговое заключение эксперта не может быть оспорено.

Если независимым экспертом определяется наличие экономически не обоснованного тарифа, орган власти не вправе потребовать выполнения от компании обязательств о дополнительных инвестициях в текущем периоде регулирования тарифов, равно как и не вправе применить санкции за невыполнение целевых показателей обслуживания потребителей •

◆ РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

В большинстве долгосрочных договоров, заключаемых в коммунальном секторе, отсутствуют положения о досудебном урегулировании споров. Отсутствие обязательного механизма предварительного разрешения споров до обращения в судебные органы является слабым местом таких договоров. Если стороны поддерживают хорошие рабочие отношения, то они могут эффективно решать все вопросы в рабочем порядке и потребность в досудебном механизме урегулирования споров не возникает. Однако, если между сторонами возникают серьезные противоречия, обычные переговоры не помогут в их разрешении. Очень часто кризис в отношениях сторон при их долгосрочном взаимодействии наступает вслед за накопившимися многочисленными неразрешенными мелкими конфликтами, которые влекут за собой серьезные разногласия, требующие вмешательства судебных органов. Для минимизации вероятности судебных разбирательств целесообразно использовать несложный и эффективный механизм разрешения споров.

Таким способом досудебного разрешения споров является привлечение независимого эксперта, которому предоставляется право принимать обязательные для сторон решения по специальным техническим и финансовым

ОПИСАНИЕ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ НЕЗАВИСИМЫМ ЭКСПЕРТОМ

1. Независимый эксперт, проконсультировавшись с обеими сторонами, составляет график работ по проведению проверки.
2. Независимый эксперт обязан выполнять работу беспристрастно и справедливо, а также гарантировать, что каждая из сторон имеет обоснованную возможность высказывать свое мнение.
3. Копии документов, предоставленных одной из сторон независимому эксперту, незамедлительно передаются также другой стороне. Подобным образом все документы, выданные независимым экспертом, незамедлительно пересылаются обеим сторонам.
4. Независимый эксперт не обязан принимать во внимание никакие документы или заявления, которые были недоступны другой стороне.
5. Независимый эксперт выносит свое решение и сообщает о нем в письменном виде обеим сторонам, а также сообщает об основании принятия такого решения.
6. Независимый эксперт вправе по своей инициативе или по запросу любой из сторон, сделанному в течение определенного договором количества дней с даты получения решения независимого эксперта сторонами, поправить свое решение в связи с какими-либо техническими ошибками, арифметическими просчетами, значительной ошибкой, допущенной при описании какого-либо лица, предмета или дефекта, а также разъяснить или устранить двусмысленность.
7. Решение независимого эксперта является обязательным для сторон до тех пор, пока спор окончательно не разрешается путем соглашения двух сторон или рассмотрения спора в суде согласно договору.

вопросам реализации договора. Так, независимого эксперта следует привлекать для выработки единой позиции по отдельным спорным вопросам тарифного регулирования.

Принятые независимым экспертом решения являются обязательными для сторон до тех пор, пока соответствующие судебные органы не вынесут иного решения. Другими словами, подобный механизм урегулирования споров не отменяет права любой из сторон обратиться в суд, но до тех пор, пока не будет вынесено решение суда, стороны должны будут следовать решению независимого эксперта.

Если сторонам удастся достичь договоренности об использовании механизма досудебного разрешения споров с привлечением независимого эксперта, в договор необходимо включить положения, определяющие процедуры выбора и назначения эксперта, принятия им решения, определения ответственности по оплате его услуг. Обычно расходы на привлечение и оплату услуг независимого эксперта в равной степени возлагаются на обе стороны договора, если последним не предусмотрено иное■

◆ РАСТОРЖЕНИЕ ДОГОВОРА

В действующих договорах в коммунальном секторе процедурам их расторжения зачастую не уделяется должного внимания. Как правило, указывается, что договор прекращается по соглашению сторон либо по решению суда. В отсутствие четких и понятных процедур расторжения договора существенно повышается риск его расторжения и последующих долгих судебных разбирательств с неясным исходом. Включение в договор четко определенных механизмов и подходов к его расторжению позволит снизить риски сторон и обеспечить справедливую компенсацию понесенных сторонами при расторжении договора издержек.

ВЫПЛАТЫ ПРИ РАСТОРЖЕНИИ ДОГОВОРА

Основополагающий принцип определения порядка выплат сторонам при расторжении договора заключается в том, что на сторону, чьи действия привели к расторжению договора, должен налагаться определенный штраф. Инвестиции, осуществленные Компанией с согласия Муниципалитета, безусловно, должны быть компенсированы Компанией Муниципалитетом при прекращении договора, но только после того, как сторона, ответственная за расторжение договора, уплатит соответствующий штраф.

При расторжении договора ключевое значение приобретает остаточная стоимость инвестиций. В качестве основы для ее расчета стороны могут использовать Методические указания по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала¹.

Объем компенсации, выплачиваемой Муниципалитетом Компании при расторжении договора, основывается на текущей стоимости инвестиций. Однако если договор расторгается из-за неспособности Муниципалитета выполнять свои обязательства, то на Муниципалитет также должен быть

¹ Стороны также могут согласовать иные правила расчета данной стоимости. В любом случае согласованный сторонами порядок расчета остаточной стоимости инвестиций должен быть юридически оформлен в виде соответствующего приложения к договору.

Расчет остаточной стоимости инвестиций может осуществляться следующим образом.

В первую очередь, стороны должны рассчитать общий объем инвестированного капитала за весь период действия договора. Вся необходимая для этого информация может быть почерпнута из отчетов о реализации производственных и инвестиционных программ Компании.

Далее необходимо рассчитать доход на инвестированный капитал, на который имеет право Компания и, следовательно, инвестор, предоставивший ей средства. Ставка доходности инвестированного капитала должна быть либо зафиксирована в договоре, либо определена органом регулирования на основе метода доходности инвестированного капитала.

Затем из общего объема инвестированного капитала необходимо вычесть те инвестиции, вместе с соответствующим доходом на них, которые уже были возмещены Компании через тарифы или иным способом. Таким образом, будет определена остаточная стоимость инвестиций.

Умножение ставки доходности на объем остаточной стоимости инвестиций позволит получить доход инвесторов, который им еще только причитается и будет выплачен в дальнейшем.

Сумма дохода инвесторов и остаточной стоимости инвестиций позволит оценить текущую стоимость последних. Инвестиции, финансировавшиеся за счет платы за подключение и инвестиционных надбавок к тарифам, должны быть исключены из расчетов стоимости инвестированного капитала ♦

наложен штраф, рассчитываемый как процент от текущей стоимости инвестиций. Такой подход создаст действенные стимулы для соблюдения Муниципалитетом принятых на себя обязательств. Соответственно, если договор прекращается в результате постоянного нарушения Компанией требований к ее производственной деятельности или других существенных нарушений условий договора, компенсация, выплачиваемая Компанией, должна составить текущую стоимость инвестиций за вычетом штрафа. Структура и размер штрафа для Компании должны быть адекватными структуре и размеру штрафа для Муниципалитета. Структура и размер штрафов должны быть зафиксированы в договоре. При этом сам текст договора должен оставлять сторонам достаточно возможностей для пересмотра данных условий в дальнейшем.

Прямые инвестиции в российскую коммунальную инфраструктуру чреватые для инвесторов высокими рисками, отражающимися на стоимости инвестируемого капитала. Заемное финансирование инфраструктурных инвестиций по-прежнему будет оставаться нереализуемым на практике или слишком дорогим, пока в договорах не появятся статьи, предоставляющие кредиторам соответствующие гарантии. Включение в договор специальной статьи, позволяющей инвесторам возместить значительную часть инвестированного капитала при расторжении договора, будет способствовать уменьшению стоимости привлекаемого капитала. В случае расторжения договора сумма компенсации должна включать непогашенный остаток долга, процентные платежи, комиссию и прочие платежи, связанные с несвоевременной оплатой по кредиту.

Однако размер привлекаемых кредитных ресурсов должен быть ограничен разумными пределами, определяемыми в соотношении с собственным капиталом, которым рискует инвестор, что также может оговариваться Муниципалитетом в договоре.

ДОСРОЧНОЕ РАСТОРЖЕНИЕ ДОГОВОРА В ОДНОСТОРОННЕМ ПОРЯДКЕ

Помимо условий досрочного расторжения договора по взаимному согласию сторон сбалансированный договор должен также предусматривать положения об условиях досрочного одностороннего расторжения договора (Компанией или Муниципалитетом) и о соответствующих платежах в случае использования стороной права на односторонний отказ от исполнения договора. В свою очередь, одностороннее досрочное расторжение договора Муниципалитетом возможно лишь в двух случаях: после истечения определенного в договоре срока и в результате постоянных и значительных нарушений условий договора Компанией.

ОДНОСТОРОННЕЕ РАСТОРЖЕНИЕ ДОГОВОРА МУНИЦИПАЛИТЕТОМ В ОГОВОРЕННЫЙ СРОК

В договоре может быть предусмотрено право Муниципалитета на одностороннее расторжение договора по истечении определенного срока его действия или в оговоренный срок.

Большинство действующих договоров с частными операторами в России заключены на срок, превышающий 20 лет, и за редким исключением не пре-

дусматривают жестких инвестиционных обязательств частного оператора. Благодаря длительному сроку договора компания находится в монопольном положении и практически полностью изолирована от конкурентного давления. Чтобы создать у Компании дополнительный стимул улучшать качество предоставляемых услуг, Муниципалитет следует наделить правом расторжения договора в заранее определенный момент действия последнего. Возможность одностороннего расторжения договора Муниципалитетом без каких-либо заранее установленных причин должна возникать лишь один раз за весь срок действия договора. Предлагается изначально определить год, в котором Муниципалитет может воспользоваться этим правом.

Точный срок возможного одностороннего расторжения договора Муниципалитетом должен быть согласован сторонами и учитывать объем и сроки реализации инвестиционных обязательств Компании. Если в рамках договора Компания не связана инвестиционными обязательствами и выступает только в качестве управляющего активами, то срок одностороннего расторжения договора Муниципалитетом может быть установлен на начальных этапах действия договора (например, по прошествии первых пяти лет). Если же Компания берет на себя значительные инвестиционные обязательства и риски, то срок одностороннего расторжения договора Муниципалитетом должен быть более отдаленным, чтобы Компания могла окупить большую часть инвестиций. Если Муниципалитет все же решит воспользоваться своим правом, то необходимо установить срок, в который он обязан известить Компанию об этом намерении, и период, в течение которого Компания имеет право завершить свою деятельность (обычно не менее шести месяцев с даты уведомления).

Реализуя свое право одностороннего расторжения договора Муниципалитет должен выплатить Компании соответствующую компенсацию, покрывающую все долгосрочные обязательства Компании, включая займы и кредиты (основную часть и проценты). Инвесторы Компании также должны получить полную компенсацию своих инвестиций, включая справедливый доход на эти инвестиции, поскольку договор расторгается по желанию Муниципалитета, а не из-за невыполнения Компанией своих обязательств.

РАСТОРЖЕНИЕ ДОГОВОРА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОСТОЯННЫХ И ЗНАЧИТЕЛЬНЫХ НАРУШЕНИЙ ЕГО УСЛОВИЙ КОМПАНИЕЙ

Помимо вышеназванных условий расторжения в договоре должны содержаться положения, определяющие право Муниципалитета расторгнуть договор в одностороннем порядке, если Компания постоянно и значительно нарушает его условия. При этом условия, нарушения которых Компанией могут трактоваться как «постоянные и значительные», должны быть подробно изложены в договоре. Например, если сторонами согласована и применяется система начисления штрафных баллов, то следует четко зафиксировать в договоре пороговую сумму баллов и срок, после которого неисправление ситуации может трактоваться как «постоянные и значительные нарушения» (например, от полугода до года). Нарушение ряда других условий также может быть определено в качестве причины, по которой Муниципалитет может потребовать досрочного расторжения договора (например, грубые нарушения экологических стандартов или стандартов безопасности, вспышка заболеваний, вызванная низким качеством воды, и т.п.).

Если договор расторгается Муниципалитетом вследствие постоянных и

Если договор аренды заключен на 49 лет, то в нем можно оговорить следующее положение: «Договор может быть расторгнут через 30 лет с момента его заключения при условии уведомления компании за 6 месяцев до такого расторжения и если все необходимые платежи в адрес компании были произведены» ♦

В конце 2008 г. встал вопрос о досрочном расторжении договора аренды между Правительством Калужской области и ООО «Калужский областной водоканал» (ООО «Росводоканал»), который эксплуатирует системы водоснабжения 40 населенных пунктов области, ввиду увеличения количества жалоб со стороны муниципальных образований, природоохранных организаций и жителей области на неудовлетворительную работу водоканала. Однако договор не предусматривал возможности одностороннего расторжения в случае подобных претензий. Правительством области было принято решение о повышении контроля за эффективностью деятельности компании. Договор не был расторгнут ♦

Примерная формулировка положения, которое может быть включено в договор: «При вынесении судебного решения о досрочном расторжении договора аренды в случае невыполнения Компанией своих обязательств или в случае начисления штрафных баллов в количестве, достаточном для такого расторжения, стоимость отдельных и неотделимых улучшений, произведенных Компанией за счет собственных инвестиций и не компенсированных ей за счет бюджета муниципального образования либо за счет амортизационных отчислений, включенных в тарифы Компании, должна быть уменьшена на 10%, а также на сумму начисленных финансовых штрафных санкций» ♦

значительных нарушений Компанией его условий, выплаты Муниципалитета Компании должны рассчитываться на основе текущей стоимости инвестиций за вычетом штрафов. При этом следует учитывать, что выплаты Муниципалитета должны как минимум покрывать задолженность Компании перед ее финансовыми кредиторами.

Конкретные процедуры расторжения договора могут варьировать в широких пределах. Вышеописанная процедура отнюдь не является готовой и единственной формулой взаимодействия сторон. Данный пример мы привели с целью подчеркнуть, что необходимо тщательно и осторожно готовить соответствующие разделы договора. Как уже отмечалось, если договор не содержит четкого описания процедуры его расторжения, то существенно возрастают связанные с этим риски, включая последующие судебные разбирательства с неясным исходом ■

Таковы, в общих чертах, отдельные принципы сбалансированных договорных отношений в коммунальном секторе исходя из международной практики. В то же время необходимо отметить, что эти принципы не отвечают в полном объеме всем лучшим международным стандартам из-за имеющихся в российском коммунальном секторе правовых и институциональных ограничений.

Авторы остановились лишь на отдельных, самых важных положениях договоров, апробированных международной практикой регулирования отношений в инфраструктурном секторе экономики. Практическое их использование будет значительным шагом вперед в развитии системы правоотношений между публичными собственниками объектов инфраструктуры и организациями коммунального комплекса, обеспечивающими эксплуатацию данных объектов и предоставление соответствующих коммунальных услуг всем категориям потребителей.

Более того, с учетом дальнейшего совершенствования российского законодательства и изменения нормативной правовой базы, направленных на улучшение условий привлечения частных операторов к управлению коммунальной инфраструктурой и развитие банковского финансирования, представляется, что использование вышеописанных договорных механизмов поможет привлечь в коммунальный сектор новые инвестиции наиболее рациональным и сбалансированным способом.

Книжные новинки фонда «Институт экономики города»:

Управление муниципальным экономическим развитием
Под ред. Г.Ю. Ветрова
М., 2009. — 258 с.
ISBN 978-5-8130-0

Учебное пособие имеет своей целью сформировать целостное представление о теоретических подходах к управлению муниципальным экономическим развитием и практической деятельности муниципальных образований, направленной на развитие их экономического потенциала. Экономическое развитие рассматривается как одна из наиболее сложных сфер в системе муниципального управления, которая требует комплексной согласованной работы различных органов местного самоуправления, а также выстраивания конструктивных отношений между различными субъектами местного сообщества, согласования местных интересов с общестрановыми и региональными. Особое внимание уделено планированию, инвестиционной политике, механизмам общественного участия, а также другим актуальным вопросам экономического развития российских муниципальных образований в контексте реформы местного самоуправления.

Пособие иллюстрируется практическими примерами, в том числе материалами проектов, реализованных сотрудниками фонда «Институт экономики города» в различных муниципальных образованиях Российской Федерации в 1999-2007 гг. Предназначено для студентов и аспирантов, изучающих муниципальное управление, работников органов местного самоуправления, а также для широкого круга читателей, интересующихся муниципальной проблематикой ■

Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве
Мартусевич Р.А., Сиваев С.Б., Хомченко Д.Ю.
М., 2006. — 244 с.
ISBN 5-8130-0105-0

В книге на примере различных стран мира и муниципальных образований России дан анализ современной практики привлечения частного бизнеса к управлению поставкой коммунальных услуг и финансированию капитальных вложений в коммунальную инфраструктуру, выявлены факторы успеха и неудач. Государственно-частное партнерство рассматривается как экономический инструмент решения текущих проблем российского коммунального хозяйства, основанный на развитии конкуренции и формировании договорных отношений между коммунальным предприятием и органом местного самоуправления. Сделанные выводы позволили авторам разработать предложения по повышению эффективности преобразований в сфере управления коммунальной инфраструктурой на государственном и муниципальном уровнях за счет применения данного инструмента.

Издание представляет интерес для сотрудников органов местного самоуправления и государственной власти, занимающихся вопросами реформирования коммунального хозяйства. Книга будет также интересна представителям бизнес-сообщества, общественных организаций и ассоциаций, преподавателям и студентам, интересующимся данной проблематикой ■

Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг : Методология, практический опыт и прикладной инструментарий
Жигалов Д.В., Коваленко Е.А.
М., 2008. — 86 с.
ISBN 978-5-8130-0137-6

В России уже несколько лет ведется серьезная работа, направленная на повышение эффективности органов публичной власти и результативности их деятельности. В этой связи тема оценки полной стоимости государственных и муниципальных услуг приобретает все большую актуальность. Реформирование бюджетной сети, преобразование бюджетных учреждений в автономные учреждения, разработка стандартов качества государственных и муниципальных услуг, формирование заданий учредителя для государственных и муниципальных учреждений невозможны без точной информации о величине и структуре стоимости услуг, предоставляемых за счет средств бюджетов всех уровней.

Специалистами Института экономики города разработана и успешно апробирована методология оценки полной стоимости государственных и муниципальных услуг с учетом административных и косвенных расходов, а также эффективный прикладной инструментарий для расчета полной стоимости услуг – настраиваемые электронные калькуляторы. Основные положения данной методологии, опыт реализации Институтом экономики города некоторых проектов по оценке стоимости услуг, а также принципы работы с калькуляторами изложены в этой книге, призванной содействовать распространению актуального на данном этапе бюджетной реформы в России инструмента управления общественными финансами.

Книга адресована сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, специалистам в области общественных финансов, преподавателям, студентам и аспирантам финансовых и экономических вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой ■

**Заказать книги, а также полный каталог изданий
Института экономики города можно по
тел./факсу (495) 787-45-20, 363-50-47,
электронной почте books@urbaneconomics.ru
или на сайте**

www.urbaneconomics.ru

Анна Дзембак – юристконсульт направления «Городское хозяйство» Института экономики города. В сфере ее профессиональных интересов правовое обеспечение реформы коммунального комплекса Российской Федерации и прикладная реализация преобразований в различных регионах и муниципалитетах страны. А. Дзембак занимается анализом и оценкой законодательства, регулирующего деятельность предприятий тепло- и водоснабжения, вопросами тарифообразования организаций коммунального комплекса, разработкой предложений относительно участия частного сектора в предоставлении жилищно-коммунальных услуг, а также разработкой договоров государственного-частного партнерства и подготовкой рекомендаций по приведению таких договоров в соответствие с лучшей мировой практикой.

Сергей Сиваев – директор направления «Городское хозяйство» Института экономики города, кандидат технических наук. Почти 20 лет его профессиональная деятельность связана с жилищно-коммунальным сектором экономики. Будучи в начале 1990-х годов депутатом Городского совета г. Владимира, членом бюджетного и жилищно-коммунального комитетов, первым заместителем главы городской администрации, он занимался вопросами жизнеобеспечения города, развития городского хозяйства, формирования рыночных механизмов хозяйствования в жилищно-коммунальном комплексе и экономических механизмов ресурсосбережения.

Сегодня С. Сиваев является ведущим специалистом в области систем управления жилищно-коммунальным хозяйством, создания рыночных механизмов функционирования отрасли и регулирования стоимости услуг естественных монополистов – поставщиков коммунальных услуг, активно занимается вопросами повышения эффективности бюджетных расходов на оплату коммунальных услуг учреждениями бюджетной сферы, разработки и внедрения в городах системы экономической и финансовой мотивации энергоресурсосбережения.

Имеет сертификат по управлению кондоминиумами АМР США (Вашингтон), сертификаты курса «Финансовый анализ и проектное финансирование» Центра профессионального обучения в СНГ «Артур Андерсен» и учебного курса «Государственно-частное партнерство» по программе IRRR /АМР США.

Дмитрий Хомченко – руководитель проекта, ведущий юристконсульт Института экономики города, один из признанных российских специалистов в области юридического обеспечения экономики жилищной сферы и развития коммунальной инфраструктуры на федеральном и региональном уровнях. Окончил с отличием Университет дружбы народов им. П. Лумумбы, магистр права. В сферу его профессиональной компетенции входит экспертная оценка законодательной и институциональной структуры жилищно-коммунального комплекса в рамках реформирования экономических отношений и системы управления ресурсообеспечением в различных регионах Российской Федерации, юридическая поддержка проектов и разработка нормативных правовых актов, регулирующих проведение реформ в жилищно-коммунальной сфере. Д. Хомченко принимал участие в разработке основополагающих федеральных законов, имеющих отношение к сфере жилищно-коммунального хозяйства, в том числе новой редакции Водного кодекса РФ и новой редакции Жилищного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, а также большого количества местных законов и законов субъектов Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов по вопросам реформирования ЖКХ.

Д. Хомченко имеет богатый опыт работы по международным консультационным проектам, которыми Институт экономики города занимается по заказу МБРР, TACIS, Агентства США по международному развитию, Мирового банка, а также опыт работы с международными организациями, реализующими инфраструктурные проекты в Российской Федерации.



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**

125009, Москва, ул. Тверская, 20/1

☎ (495) 787 45 20, 363 50 47

✉ mailbox@urbaneconomics.ru

ISBN 978-5-8130-0147-5

© Фонд «Институт экономики города», 2009