

08. – ЭКОНОМИКА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

УДК 334.021
ББК 65.290.2

Зябкин Антон Сергеевич,
аспирант каф. экономики и управления
Волгоградского государственного технического университета,
специалист-эксперт территориального органа
Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области,
e-mail: a.zyabkin@mail.ru

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТЕПЛОЭНЕРГЕТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MODELS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HEAT-POWER ENGINEERING OF THE MUNICIPAL ENTITY

Предложены определение понятия «государственно-частное партнерство» и классификация форм ГЧП, позволяющая конкретизировать данное понятие. Охарактеризованы организационно-правовые и финансовые механизмы практической реализации некоторых моделей ГЧП в теплоэнергетике на муниципальном уровне. В первой модели исследуется возможность заказа публичным партнером (муниципалитетом) услуг частных компаний в целях модернизации системы теплоснабжения через действующее муниципальное унитарное предприятие. Во второй модели исследуются возможности взаимодействия муниципалитета с энергосервисными компаниями. В третьей модели исследуются возможности взаимодействия муниципалитета с лизинговыми компаниями. Рассмотрены преимущества и возможные риски каждой модели для обеих сторон государственно-частного партнерства и предложены рекомендации к их минимизации.

The article has proposed the definition of public-private partnership (PPP) and the classification of different ways of PPP, allowing making the definition more specific. There are characteristics of organizational, judicial and financial mechanisms of practical implementation of some of the models of PPP in the heat-power engineering on a municipal level. In the first model, the opportunity of ordering by a public partner (municipality) of the services of private companies in order to modernize the heat-power system through the current municipal unitary enterprise has been studied. In the second model, the opportunities of municipality and the energy services companies' partnership has been researched. In the third model, the opportunity of municipality and companies' partnership has been studied. The author has thoroughly described the advantages and possible risks of each model for both parties of the public-private partnerships and has outlined the recommendations for the risks minimization.

Ключевые слова: экономика, предпринимательство, теплоэнергетика, государственно-частное партнерство, муниципальные образования, энергетический сервис, инжиниринг, муниципальные закупки, лизинговые контракты, муниципальные унитарные предприятия.

Keywords: economy, entrepreneurship, heat-power industry, public-private partnership, municipal entities, energy service, engineering, municipal purchases, leasing contracts, municipal unitary enterprises.

Управление муниципальным образованием можно определить в виде систематического процесса разработки, принятия и реализации должностными лицами органов

местного самоуправления (ОМСУ) управленческих решений, относящихся к вопросам местного значения, перечень которых определен федеральным законодательством. Данный процесс требует, во-первых, политической воли, во-вторых, организационного обеспечения (сюда можно отнести нормативно-правовую базу, материально-технические ресурсы, компетенции должностных лиц и др.) и, в-третьих, финансового обеспечения в виде расходов бюджета муниципального образования. Однако в реальных условиях нестабильности финансовой системы решение ряда вопросов местного значения даже при наличии хорошего организационного обеспечения в лучшем случае может не соответствовать запланированным проектным показателям эффективности, а в худшем может быть отложено на неопределенный срок. По нашему мнению, государственно-частное партнерство (ГЧП), которое в широком понимании представляет собой вовлечение капитала бизнес-структур в финансирование долгосрочных проектов развития отраслей городского хозяйства, может быть наиболее логичным и действенным решением проблемы эффективного исполнения ОМСУ некоторых вопросов местного значения в условиях прогнозируемого дефицита бюджета муниципального образования¹.

Цель данной статьи – охарактеризовать организационно-экономические и правовые особенности некоторых моделей ГЧП в теплоэнергетике муниципального образования.

Изложим вкратце некоторые теоретические вопросы государственно-частного партнерства. В нашем понимании ГЧП можно определить как систему взаимовыгодных контрактных отношений между публичным и частным партнерами в области софинансирования проектов развития социально значимых государственно-регулируемых отраслей хозяйства или сфер услуг с нечеткими экономическими ожиданиями в части доходов. Данное определение содержит ряд принципов и условий, которые необходимо пояснить. Субъектами ГЧП являются публичный и частный партнеры. Под публичным партнером мы понимаем орган государственной (в данном случае – муниципальной) власти, в собственности которого находятся объекты ГЧП – объекты инфраструктуры территориально-отраслевых комплексов, имеющие определенную социальную зна-

¹ В контексте данной статьи было бы более корректно вместо государственно-частного партнерства использовать термин «муниципально-частное партнерство», но, поскольку данный термин мало распространен в научной и экспертной среде, представляется целесообразным рассматривать ГЧП с муниципальной спецификой.

чимостью. К примеру, объекты городских систем теплоснабжения обычно находятся в муниципальной собственности, и эффективность их функционирования имеет очевидную социальную значимость. Под частным партнером мы понимаем хозяйствующий субъект любого типа, не относящийся к унитарным предприятиям. Принцип взаимовыгодности означает получение каждым – и публичным, и частным – партнером определенных преимуществ, дополнительного дохода в денежной или неденежной формах, прибыли от реализации проекта. При этом принцип взаимовыгодности не означает, что экономические «ожидания» партнеров могут быть полностью равными по величине. Принцип контактности означает наличие юридически закрепленных обязательных соглашений по поводу подлежащих к исполнению каждым партнером действий и ответственности за выполнение или невыполнение этих действий. Вышеприведенные принципы имеют равный приоритет.

Как известно, в настоящее время в России нет федерального закона о ГЧП. Но это не означает полную невозможность партнерства властных и предпринимательских структур. Просто на практике ее правовую и экономическую основу могут составлять иные известные формы взаимодействия властных и предпринимательских структур. Вопрос о том, какие формы можно отнести к ГЧП, а какие нет, является дискуссионным. На наш взгляд, формы ГЧП можно классифицировать по следующим категориям:

а) относящиеся к сфере госзакупок: лизинг, сервисные услуги, сделки по приобретению и монтажу оборудования для объектов городского хозяйства, сделки по проведению работ по модернизации и новому строительству объектов городского хозяйства и пр.;

б) основанные на уступке публичным партнером на определенный срок своих имущественных прав и прав на отдельные виды хозяйственной деятельности в пользу частного партнера. Пример: передача объектов муниципального имущества в аренду, доверительное управление либо концессию;

в) основанные на отчуждении части муниципального имущества в пользу частного партнера. Пример: преобразование муниципального унитарного предприятия (МУП) в акционерное общество с целью привлечения коммерческих инвестиций и соучастие ОМСУ в деятельности вновь образованного коммерческого предприятия.

Предложенная выше классификация форм ГЧП описывает весьма широкий спектр отношений между властными и предпринимательскими структурами начиная от муниципальных закупок и заканчивая приватизацией муниципального имущества, что приводит к размыванию сущности этого экономико-правового явления. Но, с другой стороны, сама лексическая конструкция термина ГЧП подразумевает широкое разнообразие возможностей партнерства муниципалитетов и бизнеса в той или иной форме, не противоречащих действующему законодательству.

Рассмотрим некоторые из приведенных форм государственно-частного партнерства более подробно на примере рынка тепловой энергии крупного муниципального образования.

Модель 1. Заказ муниципалитетом (публичный партнер) услуг частных компаний по модернизации системы теплоснабжения через действующее муниципальное унитарное предприятие.

С точки зрения практики ГЧП эта модель (рис. 1) представляет собой наиболее распространенную на сегодняшний день форму построения взаимоотношений между пуб-

личным партнером (ОМСУ муниципального образования) и частными партнерами через действующее МУП.



Рис. 1. Модель организации ГЧП-проекта, при которой МУП «Тепло» является заказчиком подрядных работ по модернизации локальной системы теплоснабжения

Необходимые допущения в модели:

а) в муниципальном образовании функционирует МУП «Тепло», осуществляющее теплоснабжение населения города и бюджетофинансируемых организаций. Производственные объекты системы теплоснабжения находятся в муниципальной собственности и на праве хозяйственного ведения у МУП²;

б) бюджет муниципального образования не располагает возможностями одновременного покрытия расходов по финансированию модернизации производственных объектов системы теплоснабжения, но имеются статьи расходов в трехлетнем бюджете муниципального образования: одна статья покрывает затраты на оплату топливно-энергетических и прочих ресурсов (ТЭР) для нужд теплоснабжения муниципальных бюджетофинансируемых организаций, другая – текущее обслуживание системы теплоснабжения МУП;

в) с МУП «Тепло» у муниципалитета заключено соглашение на обслуживание производственных объектов системы теплоснабжения, а оплата топливно-энергетических ресурсов муниципалитетом производится напрямую в адрес ресурсоснабжающей организации (РСО);

г) средства на оплату топливно-энергетических и прочих ресурсов и на текущее обслуживание производственных объектов локальной системы теплоснабжения муниципалитет (по двум указанным бюджетным статьям) выделяет ежемесячно;

д) не учитываются возможные безвозмездные поступления из бюджетов вышестоящих уровней.

Для целей модернизации системы теплоснабжения представительный и исполнительные органы местного самоуправления муниципального образования принимают решение финансировать МУП «Тепло» в объеме прошлых лет, а также перечислять в его адрес дополнительные средства, которые будут оставаться у муниципалитета за счет появляющейся экономии на оплате энергоресурсов РСО после установки нового оборудования или модернизации существующего оборудования организацией-подрядчиком МУП «Тепло». Обоснованием для такого перевода средств из одной расходной статьи в другую служит ст. 162 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающая полномочия получателей бюджетных средств (к примеру, Департамент жилищно-

² Под объектами системы теплоснабжения здесь и далее понимаются источники тепловой энергии и теплопотребляющие установки, технологически соединенные тепловыми сетями. Основной акцент делается на источниках тепловой энергии и тепловых сетях, поэтому они именуется производственными объектами системы теплоснабжения.

коммунального хозяйства администрации муниципального образования). Согласно этой норме среди прав получателей бюджетных средств есть право внесения соответствующему главному распорядителю бюджетных средств (ГРБС) предложений по изменению бюджетной росписи. В рамках данного права ДЖКХ, производящий в адрес РСО платежи за потребляемые ресурсы, вправе внести предложение в адрес ГРБС по изменению бюджетной росписи в части увеличения лимитов бюджетных обязательств по коду бюджетной классификации, относящемуся к финансированию эксплуатации городской системы теплоснабжения, за счет уменьшения лимитов по коду расхода бюджетной классификации, относящемуся к оплате счетов за ресурсы.

За счет получения МУП «Тепло» вышеуказанным способом средств от экономии ресурсов, а также снижения своих собственных расходов на обслуживание объектов системы теплоснабжения (после реконструкции ожидается уменьшение потребления ТЭР на нужды производства теплоэнергии, воды и расходов на обслуживающий персонал) МУП получает дополнительные средства для ежемесячных выплат в течение нескольких лет по контракту с подрядной организацией ООО «Подряд».

Имея в распоряжении соглашение с муниципалитетом о переводе в адрес МУП средств, образовавшихся в результате экономии оплаты счетов за энергоресурсы, МУП проводит отбор подрядной организации для целей модернизации системы теплоснабжения.

Выбор подрядчика. Формально МУП «Тепло» вправе по своему усмотрению и в любой форме (в том числе без проведения конкурсных процедур) выбирать подрядчика для выполнения работ, поскольку требования ФЗ № 94 не распространяются на муниципальные унитарные предприятия. Однако, несмотря на такую возможность, в интересах муниципалитета как публичного партнера ГЧП-проекта и учредителя МУП имеет смысл использовать конкурсные процедуры отбора для получения наилучшего соотношения цены и качества, включая соотношение цены и расходов на весь срок службы вновь устанавливаемого или реконструируемого оборудования.

Финансирование проекта. Поскольку в данной модели ГЧП мы исходим из допущения, что у ОМСУ не имеется денежных средств (помимо ежегодно выделяемых) на одновременную оплату модернизации производственных объектов системы теплоснабжения, то подрядчику потребуются привлечь внешнее финансирование для покрытия кассовых разрывов (фактически – для предоставления коммерческого инвестиционного кредита МУП «Тепло»).

Частичное участие муниципалитета в виде финансирования части стоимости проекта было бы целесообразным для снижения срока окупаемости ГЧП-проекта. Наилучшим вариантом в данном случае было бы выделение определенного объема средств для снижения срока окупаемости проекта до трех лет – срока, равного трехлетнему сроку бюджетного планирования в муниципалитете (при том условии, что муниципалитет перешел на систему трехлетнего планирования). В случае выделения муниципалитетом целевого финансирования проекта в частичном объеме потребуется проводить закупку услуг подрядных организаций на торгах по ФЗ № 94. По результатам конкурса победившая подрядная организация становится частным партнером ГЧП-проекта, заключает трехлетний договор с МУП и получает банковский инвестиционный кредит на реализацию проектных мероприятий. Ежемесячные выплаты от МУП в пользу подрядчика должны покрывать платежи подрядчика в пользу

банка (кредитный лимит плюс проценты). По окончании срока договора вновь установленное оборудование переходит в собственность муниципального образования.

Определим основные преимущества и риски данной модели ГЧП.

Преимущества:

1. Закупки осуществляются по конкурсной процедуре, но без оглядки на требования федерального законодательства на критерии отбора исполнителя. В частности, ФЗ № 94 не допускает придавать более 20 % итоговой оценки опыту исполнителя [1, п. 4. ст. 28].

Риски и способы их минимизации:

1. В связи с естественным сокращением эксплуатационных расходов на обслуживание производственных объектов системы теплоснабжения потребуется сокращение персонала МУП. Этот риск не может быть полностью устранен, поскольку он имеет естественные причины.

2. В случае приостановления платежей со стороны МУП в пользу подрядчика последний не имеет никаких (кроме судебных) механизмов возврата средств, затраченных на проект, и рискует потерять залог, переданный банку для обеспечения кредита. Этот риск возможно устранить, прибегнув к следующим действиям:

– введение в контракт положения о выкупе оборудования заказчиком в случае досрочного разрыва контракта (но принуждение к исполнению данного пункта возможно только через суд);

– введение в контракт положения о демонтаже оборудования объектов системы теплоснабжения за счет заказчика в случае приостановления ежемесячных платежей два и более раз подряд (но принуждение к исполнению данного пункта возможно только через суд);

– предоставление муниципалитетом бюджетной гарантии в фиксированном размере (в зависимости от стоимости оборудования) на выкуп смонтированного оборудования в случае досрочного расторжения контракта с подрядчиком по вине МУП, например из-за непорочности ежемесячных платежей МУП более двух раз подряд. Для реализации этой меры потребуется вносить изменения в муниципальные нормативно-правовые акты о бюджете.

Модель 2. Муниципалитет (публичный партнер) является прямым заказчиком услуг энергосервисных компаний (частный партнер). В отличие от представленной выше модели 1, в данном случае роль частного партнера (именно частного предприятия, а не МУП) выше. Прямые закупки услуг, а также привлечение внешнего финансирования публичным партнером – это принципиальное отличие модели 2 от модели 1 (рис. 2).

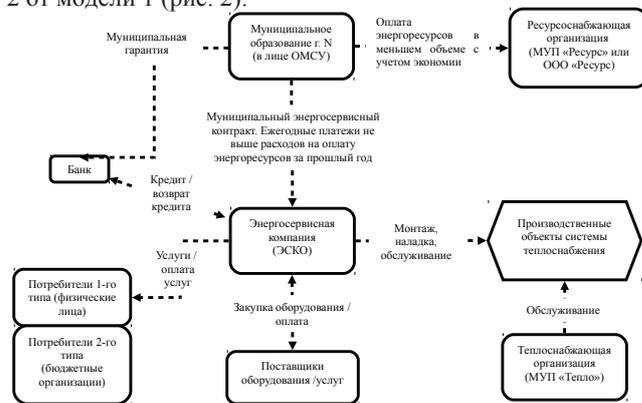


Рис. 2. Модель организации ГЧП-проекта, при которой муниципалитет является прямым заказчиком услуг энергосервисных компаний

Необходимые допущения в модели:

а) в муниципальном образовании функционирует МУП «Тепло», осуществляющее теплоснабжение населения города и бюджетофинансируемых организаций. Все производственные объекты системы теплоснабжения находятся в муниципальной собственности, но не все из них находятся на праве хозяйственного ведения у МУП, а некоторая часть уже обслуживается или будет обслуживаться частными подрядными организациями – энергосервисными компаниями (ЭСКО). Это допущение отличает данную модель от модели 1;

б) бюджет муниципального образования не располагает возможностями одновременного покрытия расходов по финансированию модернизации производственных объектов системы теплоснабжения;

в) задачу финансирования проекта модернизации производственных объектов системы теплоснабжения предполагается переложить на частного партнера – ЭСКО. Проект осуществляется на его собственные или заемные средства;

г) не учитываются возможные безвозмездные поступления из бюджетов вышестоящих уровней.

Рассмотрим некоторые законодательные и организационно-экономические возможности энергосервисных контрактов для публичного партнера. Исходя из допущения о том, что бюджет муниципального образования утверждается на срок до трех лет, конкурс на заключение энергосервисного контракта требуется в тех случаях, когда средств трехлетнего бюджета недостаточно на покрытие расходов по реализации работ по модернизации производственных объектов местной системы теплоснабжения. Возможность заключения контрактов продолжительностью более 3 лет появилась у муниципальных заказчиков в конце 2009 г. с принятием Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и внесением некоторых поправок в ФЗ № 94 (а именно ст. 56.1 «Размещение заказов на энергосервис для нужд заказчиков») и Бюджетный кодекс РФ. Теперь, согласно п. 3. ст. 72 БК РФ, «муниципальные заказчики вправе заключать государственные или муниципальные энергосервисные договоры (контракты), в которых цена определена как процент от стоимости экономленых энергетических ресурсов, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Расходы на оплату таких договоров (контрактов) планируются и осуществляются в составе расходов на оплату соответствующих энергетических ресурсов (услуг на их доставку)». Данное положение БК РФ дает возможность публичному партнеру финансировать крупные проекты модернизации коммунальной инфраструктуры, например, рассматриваемые в данной работе производственные объекты системы теплоснабжения, находящиеся в муниципальной собственности, за счет аккумулирования средств на оплату ТЭР в течение срока, превышающего 3 года – срока действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Однако следует обратить внимание на то, что указанное положение имеет основания для реализации только тех проектов развития теплоэнергетики, которые можно окупить за счет экономии на оплате энергоресурсов, а не за счет экономии на иных расходах (на эксплуатацию, например).

Выбор поставщика услуг энергосервиса должен осуществляться по ФЗ № 94. Но предпочтительней проводить торги в форме конкурса, а не аукциона, так как это позво-

ляет более точно выявить наилучшую заявку³. Кроме того, следует отметить, что публичный партнер вправе требовать предоставления исполнителем контракта обеспечения гарантийных обязательств, например, на весь срок службы оборудования и в размере до 100 % максимальной цены контракта. Гарантийный срок на оборудование может быть одним из критериев отбора исполнителей, что особенно важно при установке источников тепловой энергии когенерационного типа, заметный экономический эффект от использования которых возникает только при условии длительной эксплуатации.

Определим преимущества и риски такой модели ГЧП для публичного партнера (муниципалитета).

Преимущества:

1. Защита имущественных и экономических интересов публичного партнера. Заключение контрактов по ФЗ № 94 предоставляет возможность максимально защитить имущественные и экономические интересы муниципалитета. Так, риск поставки некачественного оборудования нивелируется с помощью механизма обеспечения как исполнения контракта, так и гарантийных обязательств на оборудование и работы по контракту.

2. Более длительные сроки контрактов. Энергосервисный контракт позволяет муниципалитету реализовывать проекты модернизации производственных объектов локальной системы теплоснабжения, рассчитанные на несколько лет (от трех лет и более), без привлечения дополнительного финансирования и принятия муниципальных целевых программ.

3. Содействие развитию когенерации. Получение от исполнителя контракта обеспечения его обязательств по гарантии на срок службы оборудования позволяет с уверенностью использовать когенерационные источники тепловой энергии, дающие на сегодняшний день наилучшие показатели энергетической эффективности (КПД когенерационных установок составляет примерно 90 % и более).

Риски и способы их минимизации:

1. Вероятность отрицательной инвестиционной привлекательности проекта для частных партнеров. Поскольку ЭСКО потребуются привлекать собственное или заемное финансирование под проект, возникает риск, что ни одна из ЭСКО – участников конкурса не сможет предоставить или заручиться гарантией такого финансирования, и конкурс может не состояться в связи с отсутствием заявителей. Однако надо отметить, что сегодня на рынке существует не одно крупное предприятие-производитель и наладчик теплогенерирующего и теплосетевого оборудования, имеющее в распоряжении инженеринговые подразделения (то есть могущие выполнять роль ЭСКО). Такие компании имеют собственные активы, которые могут являться объектами залога для финансирующего проект банка. Поэтому вероятность и последствия данного риска для публичного партнера относительно невелики.

³ Ключевым отличием открытого аукциона от конкурса является то, что аукцион предполагает отбор заявок на основании только одного критерия – цены (п. 1 ст. 32 94-ФЗ), а конкурс позволяет проводить отбор подрядчика, выполняющего поставку услуг, например энергосервиса, помимо цены контракта, на основании следующих параметров (п. 4 ст. 28 94-ФЗ): качество работ и/или квалификация участника конкурса; сроки выполнения работ, либо сроки предоставления гарантий качества работ, либо объем предоставления гарантий качества работ. При этом должны быть указаны используемые для определения соответствия предлагаемого товара потребностям заказчика максимальные и минимальные значения данных показателей. За соблюдением этой нормы Федеральная антимонопольная служба строго следит для предотвращения появления торгов, на которых конкурсная документация подгоняется под конкретного участника.

2. Вероятность ликвидации действующего МУП. В случае, если МУП участвует в конкурсе, но не выигрывает его, муниципалитет должен быть готов к ликвидации данной организации, если по результатам конкурса предполагается передать все имущество МУП в управление ЭСКО на несколько лет. При этом ЭСКО должна быть обеспечена всеми необходимыми доступами и документацией, относящейся к функционированию производственных объектов локальной системы теплоснабжения. Данный риск, на наш взгляд, является ситуационным (50:50), поэтому его нивелирование определяется стратегической политикой ОМСУ в отношении муниципального имущества.

Рассмотрим некоторые законодательные и организационно-экономические возможности данной модели ГЧП для энергосервисных контрактов для частных партнеров (ЭСКО).

Принятый в 2009 г. ФЗ № 261 предоставил муниципалитетам полномочия заключать многолетние (сроком до 10 лет) контракты по модернизации коммунальной инфраструктуры и одновременно финансировать их за счет средств бюджета, имеющихся у муниципалитета на оплату энергоресурсов. Кроме того, начиная с 1 января 2010 г. ФЗ № 261 обязывает государственные и муниципальные учреждения снизить потребление топливно-энергетических ресурсов, теплоэнергии в натуральном выражении «в сопоставимых условиях» на 15 % в течение пяти лет [2, ст. 24]. Поэтому данное требование можно считать фактором гарантированного спроса на энергосервисные услуги со стороны публичного партнера. А поскольку большинство объектов муниципальной теплоэнергетической инфраструктуры – и теплогенерирующие источники, и тепло-транспортные сети, и теплопотребляющие установки во многих муниципальных образованиях являют собой примеры исключительно неэффективного потребления ресурсов, следовательно, энергосервис представляет собой неплохую возможность для вовлечения частных компаний в процесс модернизации данной отрасли на взаимовыгодной основе. Определим преимущества и риски такой модели для частных партнеров (ЭСКО).

Преимущества:

1. Расширение бизнеса. Энергосервисные проекты могут содействовать расширению бизнеса как для компаний-производителей теплового оборудования, так и для инжиниринговых (подрядных) компаний.

2. Прозрачность и конкурентный отбор. Процедуры отбора компаний-исполнителей относительно прозрачны и нацелены на развитие конкуренции. Контроль за соблюдением процедур осуществляется компетентным органом – Федеральной антимонопольной службой, а с 01.01.2011 г. все муниципальные торги в форме аукциона в электронной форме должны проводиться в сети Интернет на пяти федеральных площадках, что позволяет регулятору эффективно отслеживать соблюдение требуемых процедур.

3. Стабильный денежный поток. Бюджетное законодательство сегодня позволяет публичному партнеру заключать контракты на срок, превышающий срок действия бюджетных обязательств (то есть на срок до 10 лет) [3, п. 3 ст. 72]. При этом за муниципалитетом закрепляется обязанность обеспечивать обязательства по заключенным долгосрочным контрактам. Данное положение бюджетного законодательства является для частного партнера и финансирующего его банка гарантией стабильного денежного потока на протяжении всего периода действия долгосрочного контракта.

4. Огромный потенциал рынка. Колоссальный спрос на услуги ЭСКО создает рынок такого объема и географического распределения, что места на нем хватит всем частным участникам на многие годы вперед.

Риски и способы их минимизации:

1. Высокие требования к обеспечению имущественных обязательств в долгосрочной перспективе. Муниципалитет вправе требовать предоставления обеспечения как исполнения гарантийных обязательств (например, на срок службы оборудования в размере до 100 % максимальной цены контракта), так и обязательств исполнения самого контракта (например, как того требует ФЗ № 94, в размере 30 % от размера контракта или в размере аванса, а если размер аванса превышает 30% от стоимости контракта, то, как минимум, в размере аванса, а максимум – в размере аванса +20 %) [1, п. 11 ст. 41.6].

Поскольку данный риск обусловлен особенностями нормативно-правовой базы, то для предупреждения его последствия целесообразно детально изучить процесс муниципального заказа, привлечь квалифицированных юристов, имеющих достаточный опыт работы в сфере госзакупки и успешный опыт претензионной работы.

2. Возможные проблемы в отношениях с банком.

Предоставление обеспечения требуется в срок до 10 дней после подведения итогов торгов, а его непредоставление ведет к лишению компании права участвовать в любых госзакупках на территории РФ на 2 года [1, пп. 8, 9 ст. 19]. В связи с этим отношения ЭСКО с банками приобретают дополнительную важность.

Для минимизации рисков неполучения банковских гарантий целесообразно развивать отношения с большим количеством кредитно-финансовых учреждений.

3. Возможные проблемы в отношениях банка и публичного партнера. Поскольку выдавший гарантию банк должен удовлетворить требование муниципалитета при предоставлении муниципалитетом всех положенных документов, включая указание на то, какое условие договора было нарушено ЭСКО, целесообразно в договоре банковской гарантии указать не только причины, на основании которых муниципалитет может обратиться к банку за реализацией своего права на гарантийное обеспечение, но и список конкретных документов, свидетельствующих об обоснованности обращения за гарантией. Этот риск возможно минимизировать проведением детальной юридической экспертизы контрактной документации.

4. Проблемы ликвидности залога. Поскольку ЭСКО придется в основном самостоятельно финансировать до 100 % стоимости проектов, возникает риск того, что, если у ЭСКО отсутствует ликвидный залог, равный по стоимости размеру предлагаемого проекта, финансирование на полную стоимость проекта получить не удастся. Для минимизации риска неполучения финансирования в требуемом объеме целесообразно провести мероприятия по снижению долговой нагрузки, вводу в оборот имеющихся, но еще не введенных в производственный процесс объектов залога, а также, возможно, идентификации поручителя для обеспечения части обязательств по контрактам (обеспечение обязательств возможно в виде банковской гарантии, депозита или поручительства в равной степени и в любой комбинации этих видов поручительства). Также целесообразно еще до начала участия в торгах погасить задолженности по начисленным налогам и сборам в бюджеты любого уровня, поскольку заключение контракта предприятием-должником (если задолженность в бюджет более 25 % от балан-

платежей с лизингополучателя. Так, ст. 13 ФЗ № 164 предусматривает беспорное списание средств лизингополучателя в пользу лизингодателя «в случае перечисления лизингополучателем лизинговых платежей более двух раз подряд». Однако на сегодняшний день не ясно, оставит ли законодатель эти правила списания средств в силе и для государственных (муниципальных) заказчиков. В п. 2 ст. 1 ФЗ № 164 прямо указывается, что «в случае, если лизингополучателем является бюджетное учреждение», положения, касающиеся беспорного списания средств со счета лизингополучателя в случае просрочки, «применяются с учетом положений законодательства Российской Федерации, устанавливающих особенности правового положения бюджетных учреждений». Но эти положения на момент написания данной работы находятся в процессе разработки в профильных министерствах. На наш взгляд, это наиболее существенная проблема данной модели государственно-частного партнерства.

Хотелось бы рассмотреть еще одно важное обстоятельство в рамках государственно-частного партнерства в теплоэнергетике, имеющее отношение как к модели 3, так и к модели 2. Обратим внимание, что получение необходимого оборудования в целях модернизации производственных объектов системы теплоснабжения муниципального образования – лишь первый шаг в этой модели ГЧП. Логично, что вторым шагом должно быть определение проектной (или, по-другому, инжиниринговой) компании, способной установить и эффективно эксплуатировать данное оборудование⁶. Здесь возможны следующие варианты:

1) оборудование устанавливается и эксплуатируется существующим МУП «Тепло» – это наиболее простой с организационной точки зрения вариант;

2) оборудование устанавливается подрядной организацией, нанятой либо МУП «Тепло», либо муниципалитетом по процедурам ФЗ № 94, а эксплуатируется оно тем же МУП. Этот вариант несколько сложнее предыдущего с организационной точки зрения, поскольку требует дополнительного времени для проведения торгов;

3) МУП «Тепло» ликвидируется, а для установки оборудования и эксплуатации модернизированных производственных объектов теплоснабжения по процедурам ФЗ № 94 назначается управляющая компания, с которой муниципалитет заключает договор доверительного управления (ДУ).

Поскольку третий вариант является относительно новым в практике ГЧП, рассмотрим его подробнее. Основанием для передачи муниципальной собственности (в частности, объектов городской системы теплоснабжения) в доверительное управление частным компаниям являются нормы

⁵ Такое списание производится путем направления лизингодателем в банк или иную кредитную организацию распоряжения на списание со счета лизингополучателя средств в пределах сумм просроченных лизинговых платежей. Впрочем, такое беспорное списание денежных средств не лишает публичного партнера права на обращение в суд.

⁶ Под инжиниринговыми услугами обычно понимают инженерно-консультационные услуги по подготовке процесса производства и реализации товаров (работ, услуг), подготовке строительства и эксплуатации промышленных, инфраструктурных и других объектов, а также предпроектные и проектные услуги, например подготовку технико-экономического обоснования, проектно-конструкторские разработки и т. д. Соответственно, проектная (инжиниринговая) компания – это компания, которая специализируется на предоставлении услуг данного рода. Такие компании могут быть формально независимы и способны оказывать услуги в нескольких областях и привлекать к выполнению проектных работ различных поставщиков оборудования и подрядные фирмы.

Гражданского кодекса РФ⁷. Однако п. 3. ст. 1013 ГК РФ требует предварительного расформирования действующего МУП «Тепло» или прекращения его права хозяйственного ведения на передаваемое в доверительное управление имущество. Данное положение, в конечном итоге, увеличивает организационные расходы публичного партнера в рамках данного варианта модели 3 ГЧП. Но и это не единственный нюанс. Дело в том, что в соответствии со ст. 1016 ГК РФ договоры ДУ могут заключаться на срок до 5 лет, в то же время Приказ Федеральной антимонопольной службы № 67 от 10.02.2010 указывает на то, что договоры ДУ в отношении муниципального имущества должны заключаться минимум на 5 лет [6, п. 39, 113]. Логично, что безрисковым сроком заключения договоров ДУ до разрешения данной коллизии можно считать срок 5 лет, что превышает трехлетний срок планирования муниципального бюджета.

Определим преимущества и риски такой модели для обоих субъектов ГЧП.

Преимущества:

1. Диверсификация частных партнеров. Для муниципалитета лизинг является возможностью модернизировать систему теплоснабжения города даже в отсутствие энергосервисных компаний, способных взять на себя финансирование всего объема расходов по проекту в рамках энергосервисного контракта. В данной модели ГЧП часть стоимости проекта (оборудование) берет на себя лизинговая компания, а часть (монтаж и дальнейшее обслуживание) – либо действующее МУП «Тепло», либо управляющая компания.

2. Гибкие возможности сбыта для предприятий – поставщиков теплоэнергетического оборудования. Для поставщиков теплоэнергетического оборудования данная модель позволит обеспечить сбыт даже при отсутствии целевого финансирования закупки оборудования со стороны муниципалитета. Данную функцию берет на себя лизинговая компания.

3. Расширение бизнеса лизинговых компаний. Для лизинговых компаний данная модель привлекательна потому, что предлагает возможность расширить бизнес за счет нового оборудования и новых заказчиков в условиях сокращения спроса на лизинг традиционного оборудования (строительная техника, транспортные средства).

4. Расширение бизнеса для банков. Для банков кредитование лизинговых компаний является понятным и почти традиционным бизнесом. Защита рисков кредитования лизинговых компаний обеспечивается заложенным в законодательстве механизмом беспорного списания денежных средств со счетов лизингополучателей в случае трех просрочек платежей подряд.

Риски и способы их минимизации:

1. Неопределенность в законодательстве о лизинге. На сегодняшний день неясно, сохраняют ли федеральные власти в ФЗ № 164 заложенную возможность списания средств со счетов неплательщиков в беспорном порядке и в отношении муниципальных заказчиков. К сожалению, минимизация данного риска находится за пределами возможности субъектов ГЧП.

2. Риск ликвидности имущества при расторжении контракта. Хотя ФЗ № 164 и предусматривает переложение бремени расходов по демонтажу оборудования на лизингопо-

⁷ Согласно ст. 1013 ГК РФ, объектами доверительного управления могут быть «предприятия и другие имущественные комплексы, отдельные объекты, относящиеся к недвижимому комплексу... и другое имущество».

лучателя в случае расторжения договора по его вине, рынок теплоэнергетического оборудования является очень узким (заказчики – почти исключительно ОМСУ). Это обстоятельство несет в себе риск того, что расторгнувшая договор лизинговая компания может в итоге остаться с демонтированным, но не востребованным другими заказчиками оборудованием, поскольку нельзя исключить, что торги по лизингу будут проводиться достаточно часто. Минимизация данного риска также находится за пределами возможности субъектов ГЧП. Лишь более широкое развитие ГЧП в теплоэнергетике сможет в перспективе снизить данный риск.

В заключение отметим, что государственно-частное партнерство может быть весьма действенным механизмом развития тех отраслей экономики, в которых классические рыночные механизмы неэффективны. В широком понимании

основной целью партнерства властных и предпринимательских структур является привлечение частного бизнеса на взаимовыгодной основе в софинансирование капиталоемких и долгосрочных проектов развития социальной инфраструктуры в тех случаях, когда собственных средств бюджета на это недостаточно, а обременение потребителей экономических благ, производимых в этих отраслях, недопустимо в силу их социальной значимости. Несмотря на несовершенство законодательной базы, существует достаточное количество различных форм партнерства власти и бизнеса. Рассмотренные в работе некоторые модели ГЧП могут в равной степени быть использованы для реализации проекта развития системы теплоснабжения муниципального образования – их применимость определяется конкретными особенностями того или иного муниципального образования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 11.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.
2. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.
3. О финансовой аренде (лизинге) : федер. закон от 29.10.1998 № 164-ФЗ (ред. от 08.05.2010) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 44. Ст. 5394.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 06.04.2011) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
5. О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона : постановление Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р (ред. от 25.03.2010) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 9. Ст. 884.
6. О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса : приказ Федеральной антимонопольной службы РФ от 10.02.2010 № 67 // Российская газета. 2010. № 37.
7. Зябкин А. С. Рынок тепловой энергии и его специфика в классических и современных концепциях рыночных отношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 3 (16). С. 131–136.

REFERENCES

1. On the placement of orders for supply of goods, performance of activities, rendering services for the state and municipal demands : federal law dated 21.07.2005 # 94-FZ (revision as of 11.07.2011) // Collection of the RF legislation. 2005. # 30 (part 1). Article 3105.
2. On power saving and increasing of the power efficiency and the incorporation of revisions into some legislative enactments of the Russian Federation: federal law dated 23.11.2009 # 261-FZ (revision as of 18.07.2011) // Collection of the RF legislation. 2009. # 48. Article 5711.
3. On financial rent (leasing): federal law dated 29.10.1998 # 164-FZ (revision as of 08.05.2010) // Collection of the RF legislation. 1998. # 44. Article 5394.
4. Budget Code of the Russian Federation dated 31.07.1998 # 145-FZ (revision as of 06.04.2011) // Collection of the RF legislation. 1998. # 31. Article 3823.
5. On the list of goods (activities, services), placing of orders for supply (performance, rendering) of which is done by means of the auction: Decree of the RF Government dated 27.02.2008 # 236-r (revision as of 25.03.2010) // Collection of the RF legislation. 2008. # 9. Article 884.
6. On the procedure of conducting competitions or auctions for the right of making lease agreements, agreements of uncompensated use, agreements of the property trust management, other agreements providing for transition of the rights of ownership and (or) use as regards the state or municipal property, and the list of the types of property, regarding which the said agreements can be made by means of competitive bidding in the form of competition: order of the Federal antimonopoly service of the RF dated 10.02.2010 #67 // Russian newspaper. 2010. # 37.
7. Ziabkin A. S. The market of the heat power and its specificity in the classical and modern concepts of the market relations // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. # 3 (16). P. 131–136.