



ЭКОЛОГИЯ, ЭКОНОМИКА И ПРАВО

Ю.В. ДУБРОВСКАЯ

МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Для построения организационно-управленческих схем водоснабжения и водоотведения различных категорий городов необходимо рассмотреть следующие варианты:

- модель централизованного управления;
- модель акционерного управления без участия государственной и местной власти;
- концессионные, лизинговые, трастовые и другие модели управления.

В процессе децентрализации и приватизации централизованных систем водоснабжения и водоотведения меняются цели собственников, механизм управления и даже инженерно-техническое обеспечение коммунальных систем.

В период массовой приватизации в России в начале 90-х годов прошлого столетия некоторые предприятия водопроводно-канализационного хозяйства были приватизированы. Приватизированные предприятия водоснабжения составили около 7 % от общего их числа. В большинстве случаев система водоснабжения была передана в частную собственность, так как основные фонды включались в уставной капитал приватизированных предприятий. Поскольку собственником, как правило, становился трудовой коллектив, то такая приватизация не приводила ни к смене менеджмента, ни к притоку инвестиций. При этом вопросы тарифного регулирования решались, как правило, неквалифицированно, договорные отношения не формировались. В силу этих причин в конце 90-х годов отмечалась деприватизация (муниципализация) имущества предприятий водопроводно-канализационного хозяйства (Псков, Кемерово, Хабаровск).

В то же время в некоторых городах предприятия водоснабжения приватизировались без инженерной инфраструктуры, которая оставалась в муниципальной собственности. Такие случаи по всей России были единичными: Новокузнецк (Кемеровская область), Тобольск (Томская область), Нефтеюганск (Ханты-Мансийский автономный округ). В этих случаях возникала необходимость в формировании договорных отношений между муниципалитетом как собственником имущества и управляющей частной компанией.

С учетом того, что водоснабжение в мире является коммерчески выгодным делом, полная приватизация водоснабжающих предприятий представляется

ошибочной. К примеру, в США более 75 % систем водоснабжения остается муниципальной собственностью, они существенно пополняют местные бюджеты.

Сложившаяся в настоящее время экономическая ситуация, свойственная для Беларуси и других постсоветских стран, характеризуется растущей потребностью инвестиций в развитие коммунального хозяйства, с одной стороны, и сокращением государственного финансирования, а также собственных финансовых возможностей коммунальных предприятий — с другой.

Современное состояние большинства инженерных систем жизнеобеспечения городов на всем постсоветском пространстве (в том числе и систем водоснабжения и водоотведения) требует для обеспечения их надежности и эффективности эксплуатации привлечения значительных финансовых ресурсов.

Европейский опыт показывает, что существуют различные модели организации управления городским хозяйством, которые в комплексе решают вопросы инвестирования и управления эксплуатацией инженерными системами. При этом необходимое условие взаимодействия государственного и частного сектора в области оказания коммунальных услуг — заключение контракта. Наиболее типичные и приемлемые для современных экономических условий — следующие типы контрактов: на сервисное обслуживание; на делегированное управление; договор об аренде; концессия; на финансирование, строительство и эксплуатацию с передачей прав собственности (BOOT или BOT).

Контракты на сервисное обслуживание предполагают выполнение таких услуг, как техническое обслуживание, ремонтные работы, снятие показаний водомерных счетчиков, выставление счетов клиентам и сбор платежей и т.д. Местные власти остаются владельцами сооружений, несут коммерческий риск и обеспечивают финансирование объекта. Срок подобных контрактов — 1—2 года.

По контрактам на делегированное управление государственные органы передают частным компаниям ответственность в области эксплуатации и технического обслуживания объекта. При этом коммерческий риск и финансовая ответственность сохраняются за государственными органами, а оплата услуг частных фирм осуществляется исходя из фиксированных ставок и премии в зависимости от полученных результатов. Такие контракты обычно заключаются на 3—7 лет.

По договору об аренде государственные органы передают частной компании в аренду принадлежащие им сооружения. При этом государственные органы несут расходы по строительству и расширению коммунальных объектов, а все эксплуатационные затраты берет на себя арендатор, который отвечает за эксплуатацию, техническое обслуживание и управление системой. Услуги частной компании оплачиваются непосредственно потребителями. За аренду объекта частная фирма платит муниципалитету арендную плату, так как последний остается единственным владельцем основных фондов и продолжает нести ответственность за их обновление и расширение. Передача в аренду обычно осуществляется на срок 5—10 (до 20) лет.

Концессия — классическая форма делегированного управления. Сторона, предоставляющая концессию, поручает концессионеру управление коммунальной службой и обеспечение ее функционирования за свой счет и на свой страх и риск взамен права на взимание платы с потребителей. Концессионер вкладывает инвестиции, включая расширение объемов услуг, и обеспечивает работу коммунальной службы и ее техническое обслуживание. По истечении срока концессии объект передается властям безвозмездно и в рабочем состоянии. Объекты никогда не являются собственностью концессионера, и даже в ходе строительства они принадлежат предоставившим концессию властям. Контракты концессии обычно заключаются на длительный срок (20—30 лет).

Контракты на строительство и эксплуатацию с последующей передачей прав собственности (BOOT или BOT). При таких контрактах частная фирма финансирует, строит, владеет и эксплуатирует новый объект. Затем, по прошествии определенного срока, объект передается в государственную собствен-

ность (в установленный срок должны быть покрыты произведенные компанией инвестиции и обеспечена прибыль инвесторов).

В таблице приведены основные формы организации управления и распределение ответственности между государственным и частным сектором так называемого частногосударственного партнерства.

Характеристика форм управления в водном секторе на основе частно-государственного партнерства

Тип контракта	Собствен- ник активов	Эксплуатация и техни- ческое обслуживание	Инвестиции	Коммерческий риск	Срок (лет)
Контракт на сервисное обслужи- вание	Государство	Государственное и частное	Государ- ственные	Государственный	1 — 2
Контракт на управле- ние	Государство	Частное	Государ- ственные	Государственный	3 — 7
Договор об аренде	Государство	Частное	Государ- ственные	Разделен между обеими сторонами	5 — 10
Концессия	Государство	Частное	Частные	Частный	20 — 30
Контракт типа BOOT	Частный инвестор	Частное	Частные	Частный	10 — 30

Интересен опыт МГУП “Мосводоканал”, которым исходя из анализа зарубежного опыта инвестирования и управления водными компаниями были разработаны и представлены в правительство Москвы предложения по привлечению иностранных инвестиций для строительства водопроводно-канализационных сооружений.

Не секрет, что главными препятствиями для притока инвестиций в российскую экономику являются политические риски, сложность и запутанность налоговой системы, высокая доходность государственных бумаг и ставка рефинансирования ЦБ, а следовательно, дорогие кредиты российских инвестиционных институтов, организационные факторы.

Кроме того, специфика инвестирования в объекты коммунального хозяйства состоит в том, что они хотя и надежны, но не относятся к быстрокупаемым проектам.

Несмотря на это, высокий авторитет правительства г. Москвы и МГУП “Мосводоканал” позволяют на приемлемых условиях привлекать инвестиции, используя различные способы: межгосударственное кредитование, инвестирование с использованием моделей BOOT, смешанное финансирование.

В настоящее время в Мосводоканале реализуется несколько инвестиционных проектов с привлечением внебюджетного и частного капитала, общий объем вложений по которым составляет около 500 млн дол. США.

Одним из таких проектов, успешно реализуемых в настоящее время германской фирмой “СХВ Хельтер Вассертехник”, является строительство станции очистки сточных вод “Южное Бутово” по модели BOOT.

Предыстория заключения договора такова. Строительство нового жилья на юге Москвы привело к исключительно высокому спросу на очистку сточных вод, в связи с чем возникла необходимость в строительстве очистных сооружений канализации в районе Южное Бутово. Решение о строительстве этой станции было принято в соответствии с Генеральной схемой развития канализации до 2010 г., разработанной НИПИ Генплана г. Москвы. Концепция, лежащая в основе Генеральной схемы, предусматривает частичную децентрализацию очистных сооружений г. Москвы и переход к строительству станций малой производительности на присоединенных территориях за пределами МКАД. Децентрализация призвана разгрузить перегруженную систему канализации Москвы и уменьшить затраты на переброску сточных вод на крупные станции.

Станция очистки сточных вод “Южное Бутово” производительностью 80 тыс. м³/сут. рассчитана на прием хозяйственно-бытовых сточных вод от

прилегающих к станции микрорайонов многоэтажной и коттеджной застройки Южное Бутово, а также прилегающих районов г. Москвы.

Для реализации проекта выбрали модель ВООТ с периодом строительства 17 месяцев и периодом эксплуатации 12,5 лет.

Модель ВООТ (в переводе с английского означает: строить, владеть, эксплуатировать, передавать) широко применяется в международной практике.

Классическая схема (см. рисунок) обеспечивает сооружение объектов инженерной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций с возмещением расходов инвестора в течение длительного срока эксплуатации построенного объекта (10—25 лет). Возврат инвестиций и получение соответствующей прибыли инвестором осуществляется через реализацию производимой предприятием продукции или услуг.

Эта схема основывается на соглашении с правительством города или муниципалитетом. Держатель проекта (он же Инвестор) использует собственные средства, сформированные за счет взносов акционеров в уставный капитал и кредиты банков, и строит объект инженерной инфраструктуры. Обслуживание объекта в период эксплуатации может быть поручено Держателем проекта специально созданной эксплуатирующей компании. Погашение кредитов банков и выплаты дивидендов акционерам Держателя проекта обеспечиваются за счет доходов от реализации продукции или услуг. По истечении срока действия соглашения по ВООТ объект передается городу.



Классическая схема ВООТ

В настоящее время в России отсутствует специальное законодательство, регламентирующее использование модели ВООТ, но финансово-правовая схема с использованием ее принципов вполне реализуема в условиях действующего законодательства. Однако в связи с объективными особенностями сложившейся на сегодня в городском хозяйстве ситуации (отсутствие возможности заложить в тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения инвестиционную составляющую из-за низкой платежеспособности потребителей) фирмой “Хельтер” и правительством г. Москвы использована не классическая, а модифицированная схема, при которой возмещение инвестиционных затрат фирме-инвестору производится из бюджета города за счет лимитов капитальных вложений, а эксплуатационных издержек — за счет тарифов.

Этапы реализации проекта строительства и эксплуатации станции “Южное Бутово” были следующими. В 1996 г. конкурсной комиссией, созданной по решению правительства Москвы, был проведен открытый международный тен-

дер за право строительства станции очистки сточных вод на условиях ВООТ. Конкурсные торги проходили в один этап. Решение по определению победителя принимал Мосводоканал совместно с правительством города. При этом критериями выбора победителя были:

- использование новейших технологий очистки сточных вод;
- наиболее выгодные финансовые условия строительства и последующей эксплуатации станции;
- минимальные сроки строительства.

Основными участниками международного тендера были пять известных европейских компаний из Германии, Великобритании и Франции, включая “ВТЕ Вассертехник ГмбХ”, “Дегремон” (Degremont) и “ВА-Тек” (VA-Tech).

В 1996 г. с победителем торгов, немецкой компанией “ВТЕ Вассертехник ГмбХ”, подписано соглашение типа ВООТ на проектирование, финансирование, строительство и последующую эксплуатацию станции очистки сточных вод (с доочисткой и обеззараживанием ультрафиолетом), рассчитанной на очистку бытовых (хозяйственно-фекальных) сточных вод от 250 тыс. жителей (в РЕ эквиваленте). Строительство начали в 1997 г., а уже в 1998 г. станцию сдали в эксплуатацию и до 2011 г. она будет находиться в управлении “ВТЕ Вассертехник ГмбХ”.

Модель ВООТ для станции очистки сточных вод в Южном Бутово, права и обязанности сторон и основные финансовые аспекты определяются Генеральным договором, заключенным между правительством Москвы и победителем международного тендера — фирмой “Саарберг-Хельтер Вассертехник ГМбх” (новое имя: “ВТЕ Вассертехник ГМбх”) в конце 1996 г. Генеральным договором была зафиксирована предельная инвестиционная стоимость, процентная ставка, сроки и график строительства.

В целях реализации проекта фирма “СХВ Хельтер Вассертехник” создала в Германии дочернее общество “СХВ Хельтер Проектгезель-шафт Зюд Бутово” — Держателя проекта.

Держатель проекта выступил получателем банковского кредита под гарантии Земли Северный Рейн-Вестфалия и Заказчиком на строительство станции. При этом привлечение подрядных организаций осуществлялось на конкурсной основе (победили в основном российские строительные организации — около 80 % от объемов СМР, значительную часть подряда получила московская фирма “Трансгидрострой”).

Взаимоотношения между Держателем проекта и правительством Москвы в части строительства, финансирования и рефинансирования станции были определены Инвестиционным договором, который подписали правительство г. Москвы и Держатель проекта.

Правительством г. Москвы были выполнены все необходимые условия для обеспечения финансирования немецкими банками:

- предоставлена гарантия возврата инвестиций;
- оформлена лицензия Центрального банка РФ на право осуществления платежей по инвестиционному договору в иностранной валюте;
- инвестиционный договор внесен в Единый реестр долговых обязательств правительства г. Москвы.

В декабре 1998 г. было завершено строительство станции и право собственности на станцию закреплено за иностранным юридическим лицом — Держателем проекта.

Правительство Москвы в соответствии с условиями Инвестиционного договора в течение 12,5 лет после пуска станции в эксплуатацию (с 1999 по 2011 гг.) компенсирует Держателю проекта затраты, связанные с финансированием строительства станции, после чего станция перейдет в собственность правительства г. Москвы. Ежегодная сумма платежей включает погашение основного долга и выплату процентов.

Для обеспечения профессиональной эксплуатации станции Держатель проекта и Мосводоканал создали совместное предприятие ЗАО СТАЭР, которому собственник станции (Держатель проекта) на основании агентского договора поручил эксплуатацию построенных сооружений. ЗАО СТАЭР были оформлены все необходимые для эксплуатации станции на территории РФ лицензии и разрешения.

По отдельному договору с МГУП «Мосводоканал» совместное предприятие осуществляет бесперебойный прием и очистку сточных вод. Оплата услуг ЗАО СТАЭР производится Мосводоканалом по двухставочному тарифу, состоящему из двух частей: ежегодного фиксированного платежа, предназначенного для покрытия условно-постоянных затрат на эксплуатацию станции; переменного платежа в зависимости от объемов очистки сточных вод.

Передача станции в собственность правительства г. Москвы должна произойти 30.06.2011 г. в полностью функциональном состоянии.

Для контроля за состоянием станции, а также обновлением оборудования создана Наблюдательная комиссия, в состав которой вошли представители правительства г. Москвы и МГУП «Мосводоканал».

В настоящее время этот проект успешно реализуется. Построена и сдана в эксплуатацию станция по очистке сточных вод. Таким образом, в данный момент проект находится на эксплуатационной стадии.

Опыт «ВТЕ Вассертехник ГмбХ» показывает, что даже в отсутствие концессионного законодательства, но при определенных благоприятных условиях можно привлечь в сектор городского водоснабжения и водоотведения значительные иностранные инвестиции — по крайней мере, в города с крепкими бюджетами и сравнительно высокими доходами населения.

Компания сделала капитальные вложения на общую сумму более 31 млн евро. Инвестиции были профинансированы на 25 % за счет собственного капитала и займов «ВТЕ Вассертехник ГмбХ» и на 75 % за счет средств банковского консорциума, предоставленных проектной компанией.

Заметим, однако, что «ВТЕ Вассертехник ГмбХ» максимально оградила инвесторов от политических рисков, получив соответствующие гарантии Земли Северный Рейн — Вестфалия, а также от инвестиционных рисков, заключив вместо классического договора ВООТ инвестиционный договор с правительством г. Москвы, предполагающий возмещение инвестиционных издержек из бюджета г. Москвы, а не из платежей потребителей услуг канализации.

Следует сказать о ряде проблем, с которыми приходится сталкиваться из-за несовершенства концессионного и налогового законодательства в Российской Федерации. Это связано с исчислением и уплатой налогов, возникающих при перечислении платежей от правительства г. Москвы Инвестору — НДС и налог на доходы иностранного юридического лица. Поскольку специальное законодательство отсутствует, возможны различные подходы к вопросу налогообложения по подобным проектам.

Отработанная на примере станции очистки сточных вод «Южное Бутово» модель ВООТ получила дальнейшее развитие в ходе российско-немецкого сотрудничества. В 1998 г. был подписан аналогичный инвестиционный договор на завершение строительства четвертой очереди очистных сооружений в г. Зеленограде. Ввод в эксплуатацию в январе 2001 г. новой станции производительностью 140 тыс. м³/сут. позволил частично разгрузить северную систему канализации г. Москвы и открыть дополнительные возможности жилищного строительства в этой части города.

Кроме того, в августе 2003 г. правительством г. Москвы и фирмой «ВТЕ Вассертехник ГмбХ» подписан Договор о реализации проекта финансирования, строительства и эксплуатации Юго-Западной водопроводной станции (ЮЗВС) производительностью 250 тыс. м³/сут.

В этом проекте в целях оптимизации налоговых платежей, возникающих при погашении правительством Москвы инвестиций, схема ВООТ была усо-

вершенствована: в период эксплуатации объекта правительство г. Москвы будет выкупать не имущество (основные фонды ЮЗВС), а акции собственника водопроводной станции. По действующему законодательству операции с ценными бумагами налогами не облагаются, в результате значительно минимизируется стоимость реализации проекта. Пуск в эксплуатацию ЮЗВС состоялся в конце 2006 г.

Авторитет правительства г. Москвы среди деловых кругов, его гарантии своевременной выплаты инвестиций позволили за короткое время создать и реализовать модель финансирования, в которой основное финансовое бремя по развитию канализации в Москве на первом этапе ложится на городской бюджет, т.е. на налогоплательщиков, а в дальнейшем — после погашения инвестиционных затрат — полностью на потребителей. Такая нестандартная модель развития водопроводно-канализационного хозяйства с полным успехом может найти применение в нашей стране и других странах СНГ.

В.И. ЕРМОЛОВИЧ

ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ В ПРАВЕ СРЕДНЕВЕКОВОЙ СЕРБИИ И СТРАН КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ

Институт средневековой собственности сформировался на основе земельных владений и складывающихся вокруг них имущественных отношений, которые, в свою очередь, явились важнейшим фактором формирования гражданско-правовых отношений в средневековой Сербии и современных ей странах Европы.

Основной формой хозяйственной и общественной жизни для большинства населения стран средневековой Европы, как и в более древние времена, оставалась сельская община, которая на протяжении длительного исторического периода трансформировалась из родовой в соседскую, т.е. территориальную общину. Именно поэтому рассмотрение многообразных форм собственности, закрепленных в источниках права средневековой Сербии и стран континентальной Европы, мы начинаем с анализа данной формы собственности.

1. Общинная форма собственности. Общинные порядки, бытовавшие у славянских народов, получили юридическое закрепление в изданном в Восточной Римской империи “Земледельческом законе” (VIII в. н.э.), особенно наглядно они отражены в тексте славянской его редакции, которая получила широкое правоприменение в средневековой Сербии. В настоящее время известны две сербские редакции “Земледельческого закона”. Одна из сербских версий изложена в “Законе царя Юстиниана” — средневековом памятнике права, связанном с законодательной деятельностью первого и единственного сербского царя Стефана Душана. Данная редакция “Закона царя Юстиниана” дошла до нас благодаря сохранившемуся Ходошскому списку, который датирован XV в. При этом отметим, что текст “Земледельческого закона” в указанном списке изложен не полностью, а лишь частично, в краткой его редакции, состоящей из 16 статей [1, 204–211].

Текст другой сербской версии “Земледельческого закона” представляет собой совершенно особую редакцию юридического памятника. Он сохранился в рукописи Хиландарского монастыря и был выявлен исследователями в середине XX в. По этой причине он не был использован в более ранних исследова-