

О ключевых изменениях порядка управления объектами коммунальной инфраструктуры, находящимися в публичной собственности

В статье анализируются основные изменения правового регулирования отношений по управлению объектами систем коммунальной инфраструктуры и коммунального хозяйства, находящимися в государственной или муниципальной собственности, связанные с принятием Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ключевые слова: концессионное соглашение, договор аренды, объекты теплоснабжения, системы водоснабжения и водоотведения, существенные условия договора, конкурс на право заключения договора.



А. Криницын,
эксперт интернет-проекта ZHANE.RU



М. Муравьева,
эксперт интернет-проекта ZHANE.RU

акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон), призванный существенно изменить институциональную среду отношений по управлению объектами систем коммунальной инфраструктуры и коммунального хозяйства, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Нормы Федерального закона по общему правилу вступят в силу с 1 января 2014 г. Изменения вносятся в следующие нормативные правовые акты:

7 мая 2013 г. был подписан Федеральный закон № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон о концессионных соглашениях);

- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее — Закон о теплоснабжении);
- Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее — Закон о водоснабжении).

Ключевой новеллой Федерального закона является закрепление возможности передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, централизованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных элементов таких систем (далее — объекты) только через заключение договоров аренды или концессионных соглашений (за исключением случаев передачи прав на объекты, предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве), и приватизации)¹.

Рассмотрим особенности каждого из установленных Федеральным законом способов передачи прав на имущество.

1. Передача прав посредством заключения концессионных соглашений

В настоящий момент отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, регулируются положениями Закона «О концессионных соглашениях».

Так, по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

В целях правового регулирования концессионных отношений Законом о концессионных соглашениях установлены:

- требования к объектам и сторонам концессионного соглашения;
- условия концессионного соглашения, порядок их исполнения;
- основные права и обязанности, гарантии прав концессионера и концедента и так далее.

Ключевой новеллой Федерального закона является закрепление возможности передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, централизованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных элементов таких систем только через заключение договоров аренды или концессионных соглашений.

В развитие названных положений применительно к случаям заключения концессионных соглашений в отношении объектов Федеральный закон дополнительно закрепляет следующее.

1. Случаи, когда передача прав владения и (или) пользования объектами осуществляется исключительно по концессионным соглашениям (ч. 3 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 3 ст. 41¹ Закона о водоснабжении).

В частности, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию объекта и датой опубликования извещения о проведении конкурса, превышает пять лет либо дата ввода в эксплуатацию объекта не может быть определена, передача прав владения и (или) пользования объектами осуществляется только по концессионным соглашениям.

Справочно! *Исключениями из названного требования могут являться случаи:*

- предоставления в соответствии с антимонопольным законодательством права аренды на объект лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случае, если передаваемый объект является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данная часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности (ч. 3 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 3 ст. 41¹ Закона о водоснабжении);*

¹ Требование применяется со дня официального опубликования Федерального закона (опубликован 8 мая 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

б) передачи в период со дня официального опубликования Федерального закона и до 1 января 2015 г. прав владения и (или) пользования объектами по договору аренды на срок до трех лет до передачи прав владения и (или) пользования данными объектами победителю конкурса на право заключения концессионного соглашения, если данные объекты входят в состав объекта концессионного соглашения или в состав иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества (ч. 5, 6 ст. 5 Федерального закона).

Проблема!

Введение предложенного ограничения с учетом высокой степени износа систем теплоснабжения и водоснабжения (в том числе горячего водоснабжения) может на практике привести к тому, что институт арендных отношений фактически перестанет применяться, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в ряде случаев будут лишены права выбора той правовой формы эксплуатации систем теплоснабжения и водоснабжения (их отдельных элементов), которая в наибольшей степени отвечает интересам сторон и особенностям технической эксплуатации объектов инфраструктуры.

2. Особенности порядка заключения концессионного соглашения.

Статьей 21 Закона о концессионных соглашениях предусмотрено, что заключение концессионного соглашения осуществляется на основании результатов конкурса на право заключения концессионного соглашения, который может быть открытым (заявки на участие в конкурсе могут представлять любые лица) или закрытым (заявки на участие в конкурсе могут представлять лица, которым направлены приглашения принять участие в таком конкурсе в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения) по составу участников.

Применительно к порядку проведения конкурсов на право заключения концессионных соглашений в отношении объектов Федеральным законом уточнены:

1) **требования к решению концедента о заключении концессионного соглашения** (ч. 2³ ст. 22 Закона о концессионных соглашениях).

Статьей 21 Закона о концессионных соглашениях предусмотрено, что заключение концессионного соглашения осуществляется на основании результатов конкурса на право заключения концессионного соглашения, который может быть открытым или закрытым...

Решением концедента о заключении концессионного соглашения наряду с предусмотренной частью 2 статьи 22 Закона о концессионных соглашениях информацией (условия концессионного соглашения, критерии конкурса, параметры критериев, вид конкурса и пр.) устанавливаются:

- задание и минимально допустимые плановые значения показателей деятельности концессионера;

Справочно! *Задание формируется на основании утвержденных схем теплоснабжения, схем водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов, данных прогноза потребления энергоресурса, количества сточных вод и должно содержать величины необходимой тепловой мощности, необходимой мощности (нагрузки) водопроводных сетей, канализационных сетей и сооружений на них в определенных точках поставки, точках подключения (технологического присоединения), точках приема, точках подачи, сроков ввода мощностей в эксплуатацию и вывода их из эксплуатации* (ч. 2⁴ ст. 22 Закона о концессионных соглашениях).

Проблема!

Применение требования о формировании концедентом задания концессионеру на основании схем теплоснабжения и (или) водоснабжения может быть затруднительным в связи с отсутствием в настоящий момент таких схем в подавляющей части муниципальных образований, а также отсутствием очевидных сроков для их будущего утверждения;

- требование об указании участниками конкурса в составе конкурсного предложения мероприятий по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, обеспечивающих достижение предусмотренных заданием целей и минимально допустимых плановых значений показателей деятельности концессионера, с описанием основных характеристик этих мероприятий;

Важно! Конкурс на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности, проводится открытым по составу участников (ч. 5 ст. 41¹ Закона о водоснабжении);

2) требования к конкурсной документации, оформляемой в целях проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения (ст. 23 Закона о концессионных соглашениях), а именно:

- безотзывная банковская гарантия установлена в качестве обязательного и единственно возможного способа обеспечения исполнения обязательств концессионера по концессионному соглашению;

Справочно! Безотзывная банковская гарантия должна быть непередаваемой, соответствовать утвержденным Правительством Российской Федерации требованиям к таким гарантиям, а также должна быть предоставлена в размере не менее указанного в конкурсной документации (ч. 4¹ ст. 10, п. 11 ч. 1 ст. 23 Закона о концессионных соглашениях);

- в конкурсную документацию дополнительно включаются:

а) минимально допустимые плановые значения показателей деятельности концессионера (долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера; определяются в зависимости от предусмотренного конкурсной документацией метода регулирования тарифов);

б) метод регулирования тарифов, установленный по согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

Справочно! Отраслевым законодательством в сфере теплоснабжения и водоснабжения закрепляется, что в случае, если долгосрочные параметры регулирования деятельности установлены концессионным соглашением или договором аренды, заключенными в отношении объектов, и были согласованы органом регулирования, такой орган обязан использовать значения параметров в качестве долгосрочных параметров государственного регулирования цен при формировании соответствующих тарифов (ч. 12¹ ст. 10 Закона о теплоснабжении, ч. 12 ст. 32 Закона о водоснабжении).

В отношении организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности и эксплуатирующей объекты, орган регулирования принимает решение о выборе метода регулирования тарифов, соответствующего методу, определенному конкурсной документацией (ч. 2² ст. 9 Закона о теплоснабжении, ч. 3¹ ст. 32 Закона о водоснабжении);

- в) проект концессионного соглашения;
- г) объем полезного отпуска энергоресурса, цены на энергоресурсы в году, предшествующем году действия концессионного соглашения, а также прогноз объема полезного отпуска, прогноз цены на срок действия концессионного соглашения;

- д) предельный (максимальный) рост необходимой валовой выручки (далее — НВВ) концессионера от осуществления регулируемых видов деятельности по отношению к предыдущему году;

Важно! Если при оценке конкурсных предложений предполагается изменение НВВ участника конкурса, определяемой на каждый год действия концессионного соглашения, в каком-либо году по отношению к предыдущему году превысит установленный предельный (максимальный) рост НВВ, участник от участия в конкурсе отстраняется (ч. 5⁶ ст. 32 Закона о концессионных соглашениях);

- е) копия отчета о техническом обследовании передаваемого имущества;

ж) размещаемые в сети Интернет копии предложений об установлении цен (тарифов), поданных в регулирующие органы за три последних периода регулирования деятельности организации, осуществлявшей эксплуатацию передаваемого по концессионному соглашению имущества, в случае наличия таких предложений и так далее;

Справочно! Федеральным законом установлены возможность направления предложений об изменении конкурсной документации, оформляемой в целях проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, в том числе об изменении проекта концессионного соглашения, и порядок внесения соответствующих изменений в случае их принятия концедентом (ч. 7 ст. 23 Закона о концессионных соглашениях);

3) критерии конкурса на право заключения концессионного соглашения (ст. 24 Закона о концессионных соглашениях).

Критериями конкурса, которые устанавливаются решением о заключении концессионного соглашения

и используются для оценки конкурсных предложений, являются:

- а) предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, на каждый год срока действия концессионного соглашения;
- б) объем расходов, финансируемых за счет средств концедента, на создание и (или) реконструкцию, эксплуатацию объекта концессионного соглашения на каждый год срока действия концессионного соглашения (в случае если решением о заключении концессионного соглашения, конкурсной документацией предусмотрено принятие концедентом на себя расходов на создание и (или) реконструкцию, эксплуатацию данного объекта);
- в) долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера: базовый уровень операционных расходов, показатели энергосбережения и энергоэффективности, нормы доходности инвестированного капитала, норматив чистого оборотного капитала (в случае применения метода обеспечения доходности инвестированного капитала), нормативный уровень чистой прибыли (в случае применения метода индексации);
- г) плановые значения показателей деятельности концессионера;

4) порядок определения победителя конкурса на право заключения концессионного соглашения (ч. 5²–5⁷ ст. 32 Закона о концессионных соглашениях).

Оценка конкурсных предложений в соответствии с критериями конкурса осуществляется посредством сравнения содержащихся в конкурсных предложениях условий в установленном Федеральным законом порядке. При этом наилучшие условия соответствуют:

- дисконтированной выручке участника конкурса, для которого определено ее минимальное значение;

Справочно! *Дисконтированная выручка определяется с применением вычислительной программы, размещенной на официальном сайте в сети Интернет для размещения информации о проведении торгов и для каждого участника конкурса равна сумме следующих величин, рассчитанных в ценах первого года срока действия концессионного соглашения с применением коэффициента дисконтирования (принимаемого равным норме доходности инвестированного капитала):*

1) *HBB от поставок товаров, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) на каждый год срока действия концессионного соглашения;*

2) *объем расходов, финансируемых за счет средств концедента на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения, на каждый год срока действия концессионного соглашения;*

3) *расходы концессионера, подлежащие возмещению в соответствии с отраслевым законодательством и не возмещенные ему на дату окончания срока действия концессионного соглашения;*

- наибольшему количеству содержащихся в конкурсном предложении наилучших плановых значений показателей деятельности концессионера по сравнению с соответствующими значениями, содержащимися в конкурсных предложениях иных участников конкурса (ч. 5² ст. 32 Закона о концессионных соглашениях);

5) случаи заключения концессионных соглашений без проведения конкурса (ст. 37 Закона о концессионных соглашениях).

Так, концессионеру могут быть переданы права владения и (или) пользования на выявленные технологически связанные с объектом концессионного соглашения бесхозяйные объекты, являющиеся частью относящихся к объекту концессионного соглашения систем теплоснабжения, систем водоснабжения и (или) водоотведения, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и оценка стоимости которых в совокупности не превышает 10 % от определенной на дату заключения концессионного соглашения балансовой стоимости объекта концессионного соглашения, без проведения торгов.

Если же концессионер обладает статусом единой теплоснабжающей организации, гарантирующей организации в сфере холодного водоснабжения, то указанное выше требование о стоимости бесхозяйных объектов, которые могут быть без проведения торгов переданы концессионеру, может не учитываться (ч. 4 ст. 37 Закона о концессионных соглашениях).

3. Дополнительные существенные условия концессионного соглашения (ч. 1² ст. 10 Закона о концессионных соглашениях).

Статьей 10 Закона о концессионных соглашениях определен общий перечень существенных условий, которые должно содержать концессионное соглашение

(к примеру, обязательства концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, срок действия соглашения, описание объекта и т.д.), а также перечень иных не противоречащих законодательству условий, которые могут быть включены в соглашение (в том числе объем производства товаров и оказания услуг при осуществлении деятельности в соответствии с концессионным соглашением, объем инвестиций в объект концессионного соглашения и т.п.).

В случае, если объектом концессионного соглашения являются объекты систем теплоснабжения и водоснабжения, концессионное соглашение должно дополнительно включать:

- 1) значения долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера (долгосрочных параметров регулирования тарифов, определенных в соответствии с отраслевым тарифным законодательством);
- 2) задание и основные мероприятия, подлежащие выполнению сторонами и определенные в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения, с описанием основных характеристик таких мероприятий;
- 3) предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществлять в течение всего срока действия соглашения;
- 4) плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов;

Справочно! *Статья 2 Закона о теплоснабжении:*

«Показатели надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения — показатели, применяемые для определения степени исполнения обязательств концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, обязательств организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, по реализации инвестиционной программы, а также для целей регулирования тарифов»;

- 5) порядок возмещения расходов концессионера, подлежащих возмещению в соответствии с отраслевым законодательством и не возмещенных ему на момент окончания срока действия концессионного соглашения.

Справочно! *Концессионные соглашения заключаются в соответствии с типовыми соглашениями, утверждаемыми Правительством Российской Фе-*

Концессионные соглашения заключаются в соответствии с типовыми соглашениями, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

дерации (ч. 2 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях). Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2006 г. № 748 было утверждено Типовое концессионное соглашение в отношении систем коммунальной инфраструктуры, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения.

4. Согласительный порядок для внесения изменений в условия концессионного соглашения (п. 3², 3³ статьи 13 Закона о концессионных соглашениях).

В частности, для изменения условий концессионного соглашения в отношении объектов:

- 1) по общему правилу требуется согласие антимонопольного органа, полученное в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации;

Справочно! *Предварительное согласие антимонопольного органа не требуется, если:*

- концессионное соглашение исполняется в рамках инвестиционного проекта, имеющего общегосударственное значение; концедентом в этом соглашении является Российская Федерация или ее субъект, а концессионным соглашением установлены обязательства концессионера по подготовке проектной документации объекта (ч. 3¹ ст. 13 Закона о концессионных соглашениях);
- осуществляется замена лица по концессионному соглашению (ч. 7 ст. 5 Закона о концессионных соглашениях);
- решение о заключении концессионного соглашения по результатам открытого конкурса было принято Правительством Российской Федерации до 31 декабря 2008 г. (ст. 38 Закона о концессионных соглашениях);

- 2) для изменения значений долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера требуется предварительное согласие органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, осуществляющих регулирование цен (тарифов).

5. Дополнительные гарантии прав концессионера по концессионному соглашению (ч. 5–7 ст. 20 Закона о концессионных соглашениях).

Ранее частью 1 статьи 20 Закона о концессионных соглашениях в качестве гарантии концессионера была установлена возможность изменения условий концессионного соглашения в целях обеспечения имущественных интересов концессионера в случае, если в течение срока действия концессионного соглашения законодательством Российской Федерации устанавливались нормы, ухудшающие положение концессионера таким образом, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения.

Дополнительно к названной гарантии для случаев, если объектом концессионного соглашения выступают объекты централизованных систем теплоснабжения и водоснабжения, закрепляется, что:

- 1) утвержденные инвестиционные программы концессионера должны содержать необходимые и достаточные мероприятия, включенные в концессионное соглашение;

Справочно! Требования отраслевого законодательства (ч. 4¹–4² ст. 23 Закона о теплоснабжении, ч. 12–13 ст. 40 Закона о водоснабжении) дополнительно закрепляют, что утвержденные инвестиционные программы регулируемых организаций должны содержать основные мероприятия, включенные в концессионное соглашение. При этом объем финансовых потребностей в целях реализации указанных инвестиционных программ, за исключением расходов, предусмотренных инвестиционными программами и финансируемых за счет платы за подключение (технологическое присоединение), не должен превышать наименьшую из следующих величин:

- величину, определяемую исходя из укрупненных нормативов цены строительства, а также основных мероприятий, включенных в концессионное соглашение;
- предусмотренный концессионным соглашением предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществлять в течение всего срока действия концессионного соглашения;

- 2) установление, изменение, корректировка регулируемых цен (тарифов) на производимые и реализуемые концессионером товары, оказываемые услуги осуществляются по правилам, действовавшим на момент заключения такого концессионного соглашения.

Справочно! Установление, изменение, корректировка регулируемых цен (тарифов) могут осуществляться по правилам, действующим на момент соответственно установления, изменения, корректировки цен (тарифов), при наличии соглашения сторон концессионного соглашения и по согласованию с органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, осуществляющим регулирование цен (тарифов).

6. Требования к порядку осуществления контроля за соблюдением концессионером условий концессионного соглашения.

Для определения степени исполнения обязательств концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения применяются плановые и фактические значения показателей надежности и энергетической эффективности объектов (ст. 23¹ Закона о теплоснабжении, ст. 39 Закона о водоснабжении):

- 1) плановые значения показателей устанавливаются концессионным соглашением в отношении создаваемых и (или) реконструируемых в течение срока действия концессионного соглашения объектов (могут устанавливаться также в инвестиционной программе организации в отношении предусмотренных ей объектов и решением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в отношении предусмотренных инвестиционной программой объектов на период, следующий за последним годом ее реализации)).

При этом в случае, если создание либо реконструкция объектов предусмотрены концессионным соглашением, плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности и сроки их достижения концессионером должны быть установлены инвестиционной программой (а также производственной программой для сферы регулирования Закона о водоснабжении) в отношении каждого объекта таким образом, чтобы обеспечивать достижение установленных концессионным соглашением плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности в установленные им сроки (ч. 6 ст. 23¹ Закона о теплоснабжении, ч. 5 ст. 39 Закона о водоснабжении);

- 2) фактические значения показателей определяются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

Справочно! *Правила определения плановых значений показателей надежности и энергетической эффективности объектов, правила расчета их фактических значений, а также правила определения достижения организацией, осуществляющей регулируемые виды деятельности, указанных плановых значений утверждаются Правительством Российской Федерации (ч. 10 ст. 23¹ Закона о теплоснабжении, ч. 8 ст. 39 Закона о водоснабжении).*

Важно! *В случае, если организация, осуществляющая регулируемые виды деятельности, не достигла утвержденных плановых значений показателей надежности, тарифы такой организации, устанавливаемые на очередной финансовый год, подлежат уменьшению в соответствии с установленными нормативными требованиями исходя из степени исполнения обязательств такой организации по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения (реализации инвестиционной программы).*

Проблема!

Представляется, что величина тарифа на текущий (последующий) период регулирования формируется регулирующим органом в соответствии с нормативными требованиями исходя из объема НВВ, обеспечивающего (призванного обеспечить) компенсацию регулируемой организации возникающих в ходе регулируемой деятельности экономически обоснованных расходов, в связи с чем введение подобного основания для ограничения размера тарифа без очевидных и прозрачных механизмов его реализации на практике может иметь своим результатом установление тарифов ниже их экономически обоснованного уровня, что повлечет возникновение убытков у регулируемых организаций.

В соответствии с требованиями Федерального закона результаты осуществления контроля за соблюдением условий концессионного соглашения должны оформляться актом о результатах контроля, который подлежит размещению концедентом в течение пяти рабочих дней с момента его составления на официальном сайте концедента в сети Интернет (за исключением случая, когда сведения об объекте концессионного соглашения составляют государственную тайну или данный объект имеет стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства; ч. 5, 6 ст. 9 Закона о концессионных соглашениях).

II. Передача прав посредством заключения договоров аренды

До принятия Федерального закона отношения, возникающие в связи с заключением, исполнением и расторжением договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества, были урегулированы нормами главы 34 Гражданского кодекса Российской Федерации, антимонопольного законодательства и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов.

Положения принятого Федерального закона в каждый из федеральных законов (Закон о теплоснабжении и Закон о водоснабжении) вносят отдельные главы, определяющие особенности передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, централизованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных элементов таких систем.

Так, в соответствии с устанавливаемыми Федеральным законом нормативными требованиями по договору аренды объектов теплоснабжения и водоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, арендодатель обязуется предоставить арендатору данные объекты за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

В развитие названных положений дополнительно закрепляются:

1. Особенности заключения договоров аренды.

Договоры аренды объектов заключаются по результатам проведения конкурсов на право заключения этих договоров² (ч. 5 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 6 ст. 41¹ Закона о водоснабжении) с учетом следующих требований:

- 1) передаваемые в аренду объекты подлежат обязательному техническому обследованию, результаты которого указываются в составе конкурсной документации (ч. 4 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 4 ст. 41¹ Закона о водоснабжении)³;

Справочно! *Техническое обследование объектов теплоснабжения проводится с учетом результатов*

² Требование применяется со дня официального опубликования Федерального закона (опубликован 8 мая 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

³ Требование применяется со дня официального опубликования Федерального закона (опубликован 8 мая 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

экспертизы промышленной безопасности объектов теплоснабжения, предусмотренной законодательством Российской Федерации в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ч. 11 ст. 23 Закона о теплоснабжении);

2) конкурсная документация формируется с обязательным включением в нее в том числе (ч. 7 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 8 ст. 41¹ Закона о водоснабжении):

- значений долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов);
- объемов полезного отпуска, цен на энергетические ресурсы в году, предшествующем первому году срока действия договора аренды, а также прогнозов на срок действия договора;
- показателей предельного (максимального) роста НВВ арендатора от осуществления регулируемых видов деятельности;

Важно! *Если при оценке заявок на участие в конкурсе предполагается изменение НВВ заявителя, определяемой на каждый год срока действия договора аренды, в каком-либо году по отношению к предыдущему году превысит установленный конкурсной документацией предельный (максимальный) рост НВВ, заявитель отстраняется от участия в конкурсе (ч. 21 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 22 ст. 41¹ Закона о водоснабжении);*

- метода регулирования тарифов (по согласованию с органом регулирования устанавливается метод обеспечения доходности инвестированного капитала либо метод индексации);
- копии отчета о техническом обследовании передаваемого имущества;
- величина арендной платы и так далее.

Кроме того, при размещении информации о проведении торгов наряду с конкурсной документацией подлежат размещению копии предложений об установлении цен (тарифов), поданных в органы регулирования за три последних отчетных периода регулирования деятельности организации, осуществлявшей эксплуатацию передаваемого арендатору по договору аренды имущества, в случае наличия данных предложений (ч. 8 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 9 ст. 41¹ Закона о водоснабжении);

3) в качестве обеспечения исполнения обязательств арендатора предоставляется банковская гарантия (ч. 7 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 8 ст. 41¹

Закона о водоснабжении), к которой предъявляются следующие требования:

- она должна быть выдана банком, включенным в предусмотренный статьей 176¹ Налогового кодекса Российской Федерации перечень банков, соответствующих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения;
 - она должна быть безотзывной и непередаваемой;
 - срок действия гарантии должен составлять не менее чем один год с даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе;
 - сумма, на которую выдана гарантия, должна быть не менее суммы, установленной конкурсной документацией;
 - обязательства принципала, надлежащее исполнение которых обеспечивается гарантией, должны соответствовать обязательствам арендатора, которые установлены конкурсной документацией и надлежащее исполнение которых обеспечивается гарантией (ч. 10 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 11 ст. 41¹ Закона о водоснабжении);
- 4) критериями конкурса на право заключения договора являются (ч. 11 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 12 ст. 41¹ Закона о водоснабжении):
- объем финансовой поддержки, необходимой арендатору и предоставляемой арендодателем в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством, поставками товаров, оказанием услуг с использованием систем и (или) объектов;
 - долгосрочные параметры государственного регулирования цен (тарифов) (устанавливаются по согласованию с органом регулирования);

Справочно! *В силу частей 13, 14 статьи 18¹ Закона о теплоснабжении, частей 14, 15 статьи 41¹ Закона о водоснабжении к долгосрочным параметрам регулирования тарифов, являющимся критериями конкурса, относятся:*

- а) базовый уровень операционных расходов;*
- б) показатели энергосбережения и энергетической эффективности;*
- в) норма доходности инвестированного капитала, норматив чистого оборотного капитала в случае, если конкурсной документацией предусмотрен метод доходности инвестированного капитала;*
- г) нормативный уровень прибыли в случае, если конкурсной документацией предусмотрен метод индексации;*
- д) размер инвестированного капитала и срок возврата инвестированного капитала в случае, если конкурсной документацией предусмотрен метод обеспечения доходности инвестированного капитала.*

Важно! Если указанные в заявке значения критериев конкурса не соответствуют установленным конкурсной документацией предельным значениям критериев конкурса, заявитель к участию в конкурсе не допускается (ч. 16 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 17 ст. 41¹ Закона о водоснабжении);

- 5) победителем конкурса признается участник, предложивший наилучшие условия, которые определены посредством сравнения условий, предложенных в заявках на участие в конкурсе его участниками. Наилучшие условия соответствуют дисконтированной сумме выручки участника конкурса, для которого определено ее минимальное значение (ч. 17 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 18 ст. 41¹ Закона о водоснабжении).

Справочно! Порядок определения дисконтированной выручки арендатора установлен частями 18–22 статьи 28¹ Закона о теплоснабжении, частями 19–23 статьи 41¹ Закона о водоснабжении.

- 2. Существенные условия договора аренды** (ч. 2 ст. 28² Закона о теплоснабжении, ч. 2 ст. 41² Закона о водоснабжении).

Договор аренды объектов должен включать в себя следующие существенные условия:

- 1) описание объектов, в том числе их технико-экономические показатели и целевое назначение;

Справочно! Изменение целевого назначения объектов не допускается (ч. 3 ст. 28² Закона о теплоснабжении, ч. 3 ст. 41² Закона о водоснабжении);

- 2) размер арендной платы;
- 3) срок договора аренды (договор не может быть заключен более чем на десять лет⁴; ч. 4 ст. 28² Закона о теплоснабжении, ч. 4 ст. 41² Закона о водоснабжении);
- 4) значения долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов);
- 5) предельные сроки прекращения поставок потребителям соответствующих товаров, оказания соответствующих услуг и допустимый объем непредоставления соответствующих товаров, услуг, превышение которых является существенным нарушением условий договора аренды;
- 6) плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности (для договоров аренды централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем).

Важно! В договор аренды включаются обязанности арендатора по поставке потребителям товаров, оказанию услуг с использованием передаваемого в аренду имущества (ч. 6 ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ч. 7 ст. 41¹ Закона о водоснабжении)⁵.

3. Порядок исполнения обязательств по договору аренды объектов⁶.

В частности, положениями Федерального закона закреплены:

- 1) основные обязанности арендатора (ч. 1 ст. 28³ Закона о теплоснабжении, ч. 1 ст. 41³ Закона о водоснабжении):

- эксплуатировать объекты в целях и в порядке, которые установлены договором аренды, в том числе предоставлять и обеспечивать возможность получения потребителями товаров и услуг, а также подключать потребителей (абонентов) к данным объектам и (или) новым объектам;
- поддерживать объекты в исправном состоянии, проводить их текущий ремонт и капитальный ремонт, нести расходы на их содержание;

Проблема!

Обращает на себя внимание тот факт, что, возлагая на арендатора обязанность по осуществлению капитального ремонта, положения Федерального закона не определяют, за чей счет такой ремонт будет осуществлен. Вместе с тем в соответствии с общими требованиями гражданского законодательства (п. 1 ст. 616 Гражданского кодекса Российской Федерации) данную обязанность несет арендодатель, если иное не предусмотрено законом или договором. Полагаем, что подобная неоднозначность в решении вопроса о порядке компенсации затрат арендатора может иметь своим результатом соответствующие трудности при толковании и применении названных положений;

- вносить арендную плату в объеме и в сроки, которые предусмотрены договором аренды;

⁴ Требование применяется со дня официального опубликования Федерального закона (опубликован 8 мая 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

⁵ Требование применяется со дня официального опубликования Федерального закона (опубликован 8 мая 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

⁶ Требование применяется со дня официального опубликования Федерального закона (опубликован 8 мая 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

- разрешать осуществлять осмотр имущества представителем арендодателя в соответствии с условиями, установленными договором аренды.

Справочно! *В соответствии с частью 1 статьи 43 Закона о водоснабжении в договоре аренды централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности, дополнительно предусматривается обязанность арендатора достигнуть плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности.*

При этом механизм контроля за достижением плановых значений определяется статьей 39 Закона о водоснабжении (аналогичен по своему содержанию требованиям к порядку осуществления контроля за соблюдением концессионером условий концессионного соглашения в части определения степени исполнения обязательств по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения).

При этом арендатор **не вправе** передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу, предоставлять арендованное имущество в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив (ч. 2 ст. 28³ Закона о теплоснабжении, ч. 2 ст. 41³ Закона о водоснабжении).

Важно! *В отношении договоров аренды, которые заключены до дня вступления в силу Федерального закона, названные ограничения на передачу прав и обязанностей арендатора не применяются (ч. 4 ст. 5 Федерального закона);*

- 2) специальные основания для расторжения договора со стороны арендодателя (ч. 2 ст. 28⁴ Закона о теплоснабжении, ч. 2 ст. 41⁴ Закона о водоснабжении):
- прекращение поставки потребителям товаров или оказания услуг на сроки, превышающие установленные договором аренды сроки, и в объеме, превышающем установленный договором аренды объем, по причинам, зависящим от арендатора;

Проблема!

Обращает на себя внимание тот факт, что предложенное основание для расторжения договора:

- а) прямо не относится к предмету арендных отношений, поскольку затрагивает взаимоотношения регулируемой организации и ее потребителя;

- б) может иметь результатом применение к регулируемой организации мер как гражданско-правовой, так и административной ответственности, поскольку запрет на необоснованное прекращение подачи ресурсов уже предусмотрен антимонопольным законодательством и его нарушение может быть квалифицировано как злоупотребление доминирующим положением на рынке с применением санкций по статьям 14.31 и 14.31¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Наличие подобных обстоятельств с учетом неоднозначности предложенных формулировок основания для расторжения договора, как представляется, может негативным образом отразиться на правовом статусе арендаторов и не обеспечит стабильность договорных отношений по аренде;

- запрещение, воспрепятствование представителям арендодателя осуществлять в соответствии с установленными договором аренды условиями осмотр имущества два и более раза в течение одного финансового года.

4. Дополнительные гарантии прав арендатора по договору аренды (ч. 12², 12³ ст. 10 Закона о теплоснабжении, ч. 3, 4 ст. 33 Закона о водоснабжении).

Так, для случаев, когда объектом договора аренды выступают объекты централизованных систем теплоснабжения и водоснабжения, закрепляется, что установление, изменение, корректировка регулируемых цен (тарифов) на производимые и реализуемые арендатором товары, оказываемые услуги по договору аренды объектов, который заключен в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, осуществляются по правилам, действовавшим на момент заключения такого договора аренды.

Справочно! *Установление, изменение, корректировка регулируемых цен (тарифов) могут осуществляться по правилам, действовавшим на момент соответствующего установления, изменения, корректировки цен (тарифов), при наличии соглашения сторон договора аренды и по согласованию с органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, осуществляющим регулирование цен (тарифов). □*

© А. Криницын, 2013, e-mail: KrinitynAM@yandex.ru

© М. Муравьева, 2013, e-mail: mrowka@mail.ru