

**РУКОВОДСТВО ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
КОНТРАКТОВ, ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, МЕЖДУ МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ И
ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ**

**Опыт стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной
Азии и основные выводы исследования**



СРГ ПДОС

**РУКОВОДСТВО ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОНТРАКТОВ,
ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,
МЕЖДУ МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ И ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ
ПРЕДПРИЯТИЯМИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,
КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА)**

**Опыт стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
и основные выводы исследования**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) представляет собой уникальный форум, объединяющий правительства демократических стран для совместной работы с целью решения глобальных экономических, социальных и экологических проблем. Кроме того, ОЭСР принадлежит к тем организациям, которые стараются лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономика, основанная на информационных технологиях и проблемы старения населения. ОЭСР предоставляет правительствам стран возможность сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. Комиссия Европейских Сообществ также принимает участие в работе ОЭСР.

СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария). С тех пор функции ее Секретариата выполняет ОЭСР – вначале в составе Центра сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР, а позднее – в рамках Директората по охране окружающей среды. За годы работы СРГ ПДООС зарекомендовала себя как гибкий и практичный инструмент содействия политическим и институциональным реформам в странах с переходной экономикой. После Орхусской конференции министров 1999 г. ее деятельность была переориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на ее веб-сайте: www.oecd.org/env/eap

Существует английская версия настоящего документа, которая называется:

Guidelines for performance-based contracts between water utilities and municipalities. Lessons learnt from Eastern Europe, Caucasus and Central Asia

© OECD (2011).

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в Отдел публикаций ОЭСР по электронной почте: rights@oecd.org или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).



Работа, результаты которой представлены в настоящем документе, выполнена при поддержке Европейской Комиссии в рамках ее Программы технической помощи Содружеству независимых государств (TACIS).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Правительства многих стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) по-прежнему испытывают значительные трудности в обеспечении населения надежными и качественными услугами водоснабжения. Критическое состояние муниципального водоснабжения и водоотведения является следствием низкого уровня инвестиций и ненадлежащего обслуживания инфраструктуры в два последние десятилетия. Хотя в большинстве стран ВЕКЦА осознают остроту кризиса, в котором находится отрасль, процесс ее реформирования идет медленно, а цели финансовой стабильности водохозяйственных предприятий (ВКХ) - важнейшего условия восстановления водохозяйственной инфраструктуры - пока далеки от достижения.

Для повышения эффективности предприятий ВКХ используются разнообразные стратегии. Например, предприятия остаются под контролем государственных или муниципальных органов, но меняется система стимулирования (в частности, в случае «корпоратизации» муниципальных предприятий, которым придается формальная корпоративная структура). Далее, привлекаются частные операторы, на основе разнообразных механизмов и с различной степенью участия – от использования частных компаний только в качестве операторов до максимально полного участия, когда частные компании являются операторами, инвесторами и собственниками предприятий. Во всех этих случаях муниципальные или государственные органы сохраняют за собой контроль за деятельностью предприятий отрасли и, в конечном счете, отвечают за удовлетворение потребностей населения.

В мире растет количество стран, в которых распределение функций и ответственности между местными органами управления и предприятиями ВКХ уточняется с помощью «контрактов, основанных на показателях деятельности» (термин соответствует английскому *performance-based contracts*). В перспективе такие контракты, при условии их надлежащей проработки, могут стать основой долгосрочной стабильности водохозяйственных предприятий, способствовать повышению их эффективности и созданию благоприятных условий для привлечения инвестиционного капитала. В общем, контракты, основанные на показателях деятельности, помогают определять цели развития и включают заданные производственные показатели, которые привязаны к определенным срокам и относительно которых оценивается деятельность оператора.

Для поддержки органов управления в странах ВЕКЦА, желающих перевести на контрактную основу взаимоотношения с водохозяйственными предприятиями, Специальная рабочая группа ОЭСР по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) подготовила «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии». Руководство раскрывает основополагающие элементы успешных контрактов, которые необходимо учитывать при разработке и реализации контрактов, а также в процессе их периодического анализа и пересмотра.

В настоящем отчете обобщаются основные выводы и опыт, полученные в процессе применения контрактов, основанных на показателях деятельности, в секторе водоснабжения и водоотведения в некоторых странах ВЕКЦА. В отчете также рассматриваются основные достижения стран ВЕКЦА в этой области и стоящие перед ними проблемы и задачи, относящиеся к подготовке и выполнению таких контрактов. В целях анализа в отчете используются данные пяти ситуационных исследований (примеров): это два контракта в Армении (договор управления и

договор аренды), два концессионных соглашения в Украине и один пример в Казахстане (почти полная передача активов). В качестве аналитической основы используется *«Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА»*; отчет развивает анализ, представленный в Руководстве, на конкретных примерах из анализируемых контрактов. В отчете также рассматривается ряд вопросов, которые не были затронуты в первой редакции Руководства.

Отчет подготовлен в рамках СРГ ПДООС, Секретариат которой действует при Директорате по охране окружающей среды ОЭСР. Отчет подготовлен Нелли Петковой (Отдел по анализу и оценке экологической результативности) под руководством и при поддержке Питера Борки. Брендан Гиллеспи, Ксавье Лефлев и Анжела Буларга, работающие в Директорате по охране окружающей среды, ознакомились с предыдущими редакциями доклада и представили свои замечания. Мы хотим особо поблагодарить наших консультантов – Алену Бабак (Украина) и Хайка Петросяна (Армения). Екатерина Дидерих и Ирина Массовец обеспечивали административную поддержку проекта, а Станислав Кульд перевел отчет на русский язык. Проект выполнялся при финансовой поддержке Программы регионального сотрудничества TACIS для Новых независимых государств (Окружающая среда 2006-2007). Мы с благодарностью принимаем эту помощь.

Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются мнением его авторов и не обязательно отражают официальную позицию ОЭСР или правительств входящих в нее государств.

ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР	8
ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ	17
1.1 Цели настоящего отчета	17
1.2 Основные типы контрактов в секторе водоснабжения и водоотведения	18
1.3 Вводная информация по анализируемым примерам	20
1.4 Целевая аудитория отчета	21
1.5 Структура отчета	22
ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА, СТАТУС АНАЛИЗИРУЕМЫХ КОНТРАКТОВ	23
2.1 Исследование в Армении	23
2.2 Исследование в Украине	27
2.3 Исследование в Казахстане	30
2.4 Основные выводы	33
ГЛАВА 3. ЭТАП ПОДГОТОВКИ КОНТРАКТА	35
3.1 Тип и срок действия контракта	36
3.2 Анализ существующей нормативно-правовой базы	38
3.3 Анализ активов и пассивов предприятия, реструктуризация предприятия	39
3.4 Подготовка конкурса и выбор подрядчика	41
3.5 Достоверность исходных данных и информации	47
3.6 Основные выводы	48
ГЛАВА 4. ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	50
4.1 Определение и выбор показателей деятельности	51
4.2 Определение базового сценария	53
4.3 Мониторинг показателей – выбор технического аудитора	55
4.4 Показатели деятельности в анализируемых примерах	55
4.5 Основные выводы	58
ГЛАВА 5. ТАРИФЫ И ФИНАНСОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА НАНИМАЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ	60
5.1 Правила и принципы формирования цены на воду	61
5.2 Различные структуры тарифов	63
5.3 Механизмы корректировки тарифов	66
5.4 Финансовые обязательства нанимающей организации	70
5.5 Формирование тарифов в рассматриваемых примерах	73
5.6 Основные выводы	78
ГЛАВА 6. МОНИТОРИНГ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА, УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ	80
6.1 Мониторинг исполнения контракта	80
6.2 Различные механизмы урегулирования споров	82
6.3 Механизмы урегулирования споров в рассматриваемых контрактах	83

6.4	Обеспечение исполнения контракта	85
6.5	Обеспечение исполнения контрактов в рассматриваемых примерах	87
6.6	Основные выводы	88
ГЛАВА 7. УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ		91
7.1	Категории рисков	92
7.2	Распределение рисков.....	95
7.3	Управление рисками в рассматриваемых примерах.....	97
7.4	Основные выводы	99
НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА		100
БИБЛИОГРАФИЯ.....		110
ПРИЛОЖЕНИЯ		114
Приложение I: Сводная таблица по анализируемым контрактам		114
Приложение II: Результаты двух частных операторов в Армении		125
Приложение III: Трудности с применением метода предельных затрат при формировании цен на услуги ВКХ.....		127
Приложение IV: Основные элементы контрактов, основанных на показателях деятельности		128

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Разделение обязанностей между государственным и частным сектором применительно к различным моделям контрактов, основанных на показателях деятельности, в сфере водоснабжения и водоотведения	20
Таблица 2. Возможные критерии финансовой оценки по типам контрактов	42
Таблица 3. Основные типы тарифов на воду	64
Таблица 4. Надлежащая практика, как она определена в новой редакции Руководства	101

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1. Расхождения между положениями договора управления и действующим законодательством Армении.....	38
Вставка 2. Разногласия по вопросу управления задолженностью «Армводоканала» (Армения).....	40
Вставка 3. Как структурировать концессионную плату?.....	43
Вставка 4. Конкурсная процедура и выбор подрядчика для договора аренды в Ереване	45
Вставка 5. Критерии оценки для концессионного соглашения в Бердянске, Украина.....	46
Вставка 6. Трудности с измерением показателя непрерывности обслуживания в рамках договора аренды в Армении.....	57
Вставка 7. Разногласия в связи с измерением показателей деятельности между техническим аудитором и подрядчиком по договору управления в Армении	58
Вставка 8. Регулирование с помощью ценовых ограничений в Великобритании.....	67
Вставка 9. Квалификационные требования к казахстанским предприятиям по методологии верхнего предела цены	76
Вставка 10. Урегулирование конфликтов с участием приватизированных предприятий ВКХ	84
Вставка 11. Практика урегулирования водохозяйственных споров в Чили.....	85

СОКРАЩЕНИЯ

UNCITRAL	Арбитражный регламент Комиссии ООН по праву международной торговли
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВКХ	Водопроводно-канализационное хозяйство
ВРМ	«Водные ресурсы – Маркетинг», Шынкент, Казахстан
МФИ	Международные финансовые институты
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
СРГ ПДОС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды

КРАТКИЙ ОБЗОР

Вводная информация

В течение последнего десятилетия страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) предпринимают экономические и рыночные реформы, затрагивающие, в том числе, и сектор водоснабжения и водоотведения, однако правительства этих стран по-прежнему испытывают значительные трудности с обеспечением своего населения качественными услугами водоснабжения. Низкий уровень инфраструктуры водохозяйственных предприятий (ВКХ) в странах ВЕКЦА – результат многолетнего игнорирования потребностей отрасли, недостаточных инвестиций и неэффективной практики управления водохозяйственными предприятиями.

Для повышения эффективности предприятий сектора некоторые страны региона обратились к такому механизму как контракты, основанные на показателях деятельности. Это юридически обязывающие соглашения, заключенные в ходе переговоров между государственными/муниципальными органами и предприятиями, предоставляющими услуги коммунального водоснабжения и водоотведения и находящимися в муниципальной или частной собственности. Как правило, такие контракты разрабатываются для определения целей развития предприятия. В отличие от традиционных государственных контрактов, которые определяют соответствующие факторы производства, контракты, основанные на показателях деятельности, в первую очередь направлены на результаты, и это стимулирует операторов к инновациям и поиску экономически эффективных подходов в предоставлении услуг. Конкретнее, такие контракты включают заданные производственные показатели, привязанные к срокам и используемые для оценки деятельности оператора: при хороших результатах оператор вознаграждается, при плохих – наказывается. Такие контракты, при условии их надлежащей проработки, могут стать основой долгосрочного устойчивого развития водохозяйственных предприятий, способствовать повышению их эффективности и созданию благоприятных условий для привлечения инвестиционного капитала.

В целях поддержки органов управления в странах ВЕКЦА, желающих перевести на контрактную основу свои взаимоотношения с предприятиями ВКХ, СРГ ПДООС ОЭСР в 2006 г. подготовила *«Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА»*, раскрывающее основополагающие элементы эффективных контрактов (например, таких как договоры на оказание услуг, договоры управления, договоры аренды и концессионные соглашения), которые необходимо учитывать при разработке и реализации контрактов и в процессе их периодического анализа и пересмотра. К этим основным элементам обычно относятся: показатели деятельности, правила формирования тарифов, мониторинг исполнения контракта и механизмы разрешения споров, обеспечения исполнения контракта и минимизации рисков.

Настоящий отчет подготовлен на основе Руководства и развивает его посредством анализа конкретных примеров из опыта некоторых стран ВЕКЦА. Цель отчета – подведение основных итогов, полученных в процессе рассмотрения пяти соглашений в Армении, Украине и Казахстане, а также осмысление надлежащей практики, способствующей разработке и эффективному исполнению контрактов, основанных на показателях деятельности. Кроме того, в отчете рассматриваются некоторые вопросы, которые не были затронуты в первой редакции Руководства. Помимо новой главы, посвященной этапу подготовки контрактов, в отчете получили дальнейшее развитие вопросы, относящиеся к некоторым из основных элементов контрактов (в частности, формированию и пересмотру тарифов, обеспечению исполнения контракта и управлению рисками).

Пять примеров, рассматриваемых нами, включают большинство моделей контрактов, основанных на показателях деятельности и в настоящее время используемых в сфере ВКХ: от договора управления (Армоводоканал и французская компания SAUR), договора аренды (Ереван-Водоканал и французская компания Véolia Water) в Армении и концессионных соглашений с местными частными операторами в Украине (города Бердянск и Купянск) до (почти полной) передачи активов в Шымкенте, Казахстан, где городское водохозяйственное предприятие находится в собственности частного оператора.

В регионе ВЕКЦА за управление водохозяйственной инфраструктурой отвечает очень большое количество муниципалитетов, и по сравнению с другими регионами внедрение контрактов, основанных на показателях деятельности, в странах ВЕКЦА по-прежнему остается на довольно низком уровне. Чаще всего муниципалитеты и операторы связаны некоторыми начальными формами договорных отношений. По всей видимости, это объясняется не только недостаточно развитой регуляторной базой во многих странах ВЕКЦА, но и отсутствием у муниципалитетов соответствующего потенциала (кадрового и финансового), который позволил бы им приступить к использованию новых, и иногда весьма сложных, механизмов.

Анализ применения контрактов, основанных на показателях деятельности, в рассматриваемых странах - основные выводы

Из пяти анализируемых нами примеров два контракта в Армении характеризуются более высоким уровнем реализации. Напротив, концессионные соглашения в Украине на момент подготовки отчета находились лишь в самой начальной стадии. Анализ контрактов в Армении дает полезное понимание того, как реально работают такие контракты на практике. Опыт армянского правительства с контрактами, основанными на показателях деятельности, свидетельствует о том, что ни в одном отдельно взятом контракте, как бы хорошо он ни был проработан, нельзя предусмотреть все возможные ситуации, которые могут возникнуть в процессе его исполнения, и поэтому очень важно, чтобы стороны поддерживали хорошие рабочие отношения и могли решать возникающие проблемы на неформальном уровне. Как показывает практика, такой подход зачастую оказывается наиболее эффективным.

Ниже представлены некоторые из основных выводов, сделанных в результате анализа контрактов и их конкретных элементов.

Правовые и институциональные реформы в сфере водоснабжения и водоотведения в рассматриваемых странах

Для успешного внедрения контрактов, основанных на показателях деятельности, требуется основательная правовая, регуляторная и институциональная рамочная система, создающая возможности, среди прочего, для корпоратизации водохозяйственных предприятий, повышения тарифов до уровней, обеспечивающих, как минимум, компенсацию затрат на эксплуатацию и содержание объектов инфраструктуры, для организации системы субсидий для наименее обеспеченных домохозяйств, позволяющих им справиться с более высокими тарифами, и создания институтов, осуществляющих регулирование и контроль за исполнением контрактов. Реформы зачастую включают также привлечение частных операторов к управлению муниципальной водохозяйственной инфраструктурой.

Как показывает опыт, такие реформы, в той или иной степени уже проводимые Арменией, Казахстаном и Украиной, требуют времени, серьезных усилий и политической воли. Пакеты реформ по-прежнему разрабатываются и перерабатываются, а тем временем страны ищут пути преодоления проблем ВКХ, сейчас еще усугубляемых и последствиями глобального финансово-экономического кризиса. Многие реформы еще не завершены или выполнены лишь частично (например, реформирование тарифов в Украине и Казахстане, создание национального регулирующего органа в Украине).

Децентрализация сектора и передача ответственности на более низкие уровни управления, что было основным направлением реформ в 1990-е годы, зачастую вели к значительной фрагментации в сфере услуг ВКХ, и в настоящее время имеет место обратный процесс, который должен исправить сложившуюся ситуацию: страны – например, Украина и в особенности Армения - предпринимают усилия к тому, чтобы снова укрупнить предприятия ВКХ с тем, чтобы сделать их более привлекательными для возможных инвесторов и использовать потенциальные преимущества «экономии за счет масштаба».

Страны, рассматриваемые в настоящем отчете, выбрали для управления ВКХ различные институциональные модели: это в значительной степени приватизированное (хотя по-прежнему неэффективное) водопроводно-канализационное хозяйство в Казахстане, где образован межотраслевой регулирующий орган, контролирующий выполнение коммунальными компаниями действующего законодательства (особенно в том, что касается определения, пересмотра и соблюдения тарифов); в общем укрупненные предприятия в Армении, где также создан аналогичный межотраслевой регулирующий орган, но - с другой стороны - в значительной мере дезагрегированный сектор в Украине, где предприятия управляются местными администрациями (впрочем, в Украине сейчас также работают над созданием национального регулирующего органа). В любом случае, роль государственных и муниципальных органов меняется – от функций провайдера услуг к функциям регулирования и правоприменения.

Среди прочего, реформы, предпринимаемые этими странами, включают привлечение в отрасль частного сектора, и взаимоотношения с частными операторами регулируются контрактами, основанными на показателях деятельности. Из трех рассматриваемых стран приватизация¹ в сфере ВКХ разрешена только в Казахстане и прямо запрещена законодательством Армении и Украины. Как показывает казахстанский опыт, приватизация отнюдь не решает всех проблем отрасли, и ее не следует начинать до проведения необходимых реформ. Далее, и это имеет более общий характер, в Украине и Казахстане не хватает местных частных операторов с опытом, достаточным для эффективного управления предприятиями ВКХ, что усугубляет проблемы с качественным предоставлением услуг водоснабжения и водоотведения в этих странах.

Опыт Армении с привлечением частного сектора свидетельствует о том, что это не простой и не гладкий процесс, но начинать его необходимо. Среди прочего, он имеет обучающее значение для обеих сторон и особенно для государства в его новой роли регулятора. Опыт Армении также показывает, что для эффективного внедрения контрактов, основанных на показателях деятельности, требуется серьезная политическая воля и поддержка необходимых реформ всем правительством.

В общем, проведенный анализ позволяет утверждать, что в целом контракты отвечают требованиям национального законодательства, но только два контракта в Армении подготовлены в соответствии с передовой международной практикой. Далее, опыт трех стран свидетельствует об отсутствии единой модели, которая подходила бы для всех ситуаций. «Лучшей» моделью является та, которая в наибольшей степени адаптирована к конкретным потребностям предприятия с учетом технических условий и экономического, социального и институционального контекста каждой страны.

1 . Приватизация подразумевает передачу активов водохозяйственного предприятия в собственность частного оператора (иными словами, покупку активов частным оператором).

Подготовка контракта

Этап подготовки контракта имеет важнейшее значение для успешной реализации будущего партнерства. На этом этапе нанимающая организация должна принять ряд важных решений, определяющих модель контракта, порядок проведения конкурса и методологию выбора подрядчика. В этом отношении наши основные выводы заключаются в следующем:

- Как показывает опыт Армении, начинать такие государственно-частные партнерства следует с менее сложных контрактов – например, с договоров управления или договоров на оказание услуг. Такая стратегия имеет ряд преимуществ. Она позволяет органам власти приобрести соответствующий опыт, достаточный для того, чтобы уверенно заниматься весьма непростыми правовыми и техническими вопросами, и лишь затем переходить к более сложным договорам аренды и концессии.
- Перед тем, как приступить к подготовке контракта, нанимающая организация должна провести всесторонний анализ применимой нормативно-правовой базы, а также уяснить для себя предполагаемые цели контракта. Необходима гармонизация контракта с действующим законодательством - в дальнейшем это позволит избежать конфликтов и разногласий, на урегулирование которых требуется немало времени и сил и которые, к сожалению, имели место в Армении.
- Перед заключением контракта нанимающей организации следует провести исчерпывающую оценку активов и пассивов предприятия. Если такая оценка укажет на необходимость его реструктуризации, она должна быть проведена до подписания контракта, и провести ее нужно в соответствии с надлежащей международной практикой. В случае с договором управления в Армении реструктуризация не была проведена вовремя, и это задержало исполнение контракта.
- В странах ВЕКЦА наиболее целесообразным является, пожалуй, выбор подрядчика на конкурсной основе. Наличие простых, понятных и хорошо разработанных критериев технической и финансовой оценки и критериев отбора будет способствовать прозрачности процесса и выбору подрядчика с учетом рыночных факторов. Как показывает армянский опыт, надлежащая подготовка конкурса требует времени и денег, и нанимающей организации следует с самого начала учитывать это обстоятельство.
- Наличие конкурсной процедуры и критериев отбора само по себе не делает процесс прозрачным и заслуживающим доверия. Так, информация, поступающая из Украины, указывает на то, что процесс выбора операторов ВКХ может быть весьма политизированным. К сожалению, политическое давление и лоббирование зачастую оказываются сильнее установленных правил и критериев.
- Армянские примеры свидетельствуют о том, что международные финансовые институты и доноры могут играть важнейшую роль в реформировании отрасли за счет финансовой и кадровой поддержки, столь необходимой в процессе подготовки и реализации контрактов, основанных на показателях деятельности. Как показывает опыт, готовность МФИ поддерживать реформы в отрасли становится еще большей, когда правительства внедряют рыночные механизмы и открывают отрасль для конкуренции.
- Роль международных консультантов в процессе подготовки и разработки контрактов также может быть достаточно серьезной, однако (как показывает ситуация в Армении) какой бы высокой ни была квалификация таких консультантов, их поддержка будет эффективной только в том случае, если нанимающая организация сохраняет за собой основную ответственность за проект и выполняет свои функции надлежащим образом.

Показатели деятельности

Использование показателей деятельности способствуют прозрачности процесса и позволяют нанимающей организации более объективно оценивать эффективность оператора. С точки зрения охраны окружающей среды показатели деятельности важны еще и тем, что, как правило, они включают очень конкретные задачи по качеству воды, поэтому природоохранные органы должны быть самым непосредственным образом привлечены к процессу подготовки контракта с тем, чтобы он надлежащим образом отражал природоохранные цели.

Далее, система бонусов и штрафов, зачастую интегрированная в такие контракты, также может быть прямо увязана с выполнением установленных показателей деятельности. Это, среди прочего, объясняет то, что стороны уделяют столько внимания дефинициям и методологии, используемой для определения и измерения показателей. В этом отношении мы можем сделать следующие выводы:

- В то время как в Армении контракты включают четко определенные технические и финансовые показатели и показатели экономической эффективности, в Украине и Казахстане они устанавливают только инвестиционные показатели, а это не гарантирует эффективности, поскольку сами по себе инвестиционные показатели не всегда обеспечивают фактическое повышение качества обслуживания.
- Показателей не должно быть много; они должны быть простыми для мониторинга и верификации. Требуется привязать их к потребностям данного конкретного предприятия с тем, чтобы они отражали наиболее неотложные и важные задачи, решение которых ожидается от оператора. Необходимость более реалистичных показателей подтверждается опытом Армении, где количество показателей для каждого последующего контракта сокращалось (со 125 в первом контракте, основанном на показателях деятельности, до четырех основных показателей в ереванском договоре аренды).
- Крайне важно четко определить используемые показатели, включая уровни обслуживания, сроки достижения заданных показателей, методологию их мониторинга, расчета, измерения и пересмотра. Армянский опыт свидетельствует о том, что такие методологии должны быть заранее согласованы сторонами во избежание возможных конфликтов в будущем.
- Если исходные данные недостаточны, рекомендуется определить показатели не в абсолютных величинах, а как приращения, или улучшения, взятые в процентах от исходного значения. Такой подход облегчает корректировку исходных расчетов, когда она необходима.
- Тщательный и регулярный мониторинг исполнения контракта и достижения установленных показателей повышает доверие к процессу и позволяет сторонам по контракту лучше понимать имеющиеся проблемы и задачи, стимулирует их к поиску своевременных и эффективных решений. В Армении правительство привлекло к мониторингу исполнения контракта технического аудитора. В таком случае необходимо четко определить полномочия и обязанности аудитора с тем, чтобы они были согласованы с обязанностями оператора и нанимающей организации.

Тарифы и финансовые обязательства нанимающей организации

Выбор надлежащего уровня тарифов и их правильное структурирование усложняются необходимостью решения не одной, а нескольких целей политики (экономической, финансовой, социальной, природоохранной). В мире существуют разнообразные подходы к формированию тарифов, и нельзя сказать, какая структура тарифов наиболее гармонично учитывает потребности предприятия, потребителей и общества в целом. Финансовая стабильность предприятия требует того, чтобы тарифы, как минимум, покрывали расходы на эксплуатацию и содержание инфраструктуры.

При высокой социальной значимости ВКХ предоставление наименее обеспеченным группам населения гарантированного доступа к услугам водоснабжения может потребовать субсидий. Они должны иметь целевой характер; порядок их предоставления должен быть прозрачным, основанным на четких правилах и процедурах. В этом отношении нами сделаны следующие выводы:

- Армения и Казахстан предпринимают усилия к совершенствованию методик определения и пересмотра тарифов; в этих странах пытаются привязать тарифы к затратам и обеспечить финансовую стабильность предприятий. В Украине же тарифы в основном определяются исходя из политических соображений, вследствие чего тарифы остаются низкими, а водохозяйственные предприятия – убыточными. Именно так и происходит в двух украинских городах, рассматриваемых в настоящем отчете.
- Во всех трех странах усовершенствована структура тарифов, более последовательно применяется единый волюметрический тариф – особенно там, где потребителями установлены счетчики. Далее, в этих странах порядок оплаты услуг стал более прозрачным для пользователей. Так, в Армении три основные услуги (водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод) в счетах указываются отдельно.
- Во всех трех странах для корректировки тарифов используют методологию «издержки плюс» (норма прибыли), хотя в Казахстане и Армении сейчас также работают над внедрением, в той или иной форме, регулирования на основе верхнего предела цены (в Армении оно было специально разработано для договора аренды). Казахстан – единственная страна, где операторам прямо разрешается компенсировать инвестиционные затраты на основе новой методологии среднесрочного тарифа, хотя внедрение этой новой методологии в Казахстане является непростой задачей. Необходимы время и опыт для того, чтобы научиться устанавливать эффективные ценовые ограничения, защищающие как потребителей, так и операторов. Несмотря на наличие соответствующих правил и процедур все операторы, деятельность которых анализировалась нами, сталкивались с определенными проблемами в том, что касается своевременной и эффективной корректировки тарифов, - по причинам политического характера.
- Из трех стран программы субсидий, направленные на прямую поддержку наименее обеспеченных семей, выполняются в Украине и Казахстане. Как правило, для этого используются общие жилищные пособия, предоставляемые на местном уровне. Как показывает опыт, в таких случаях целесообразнее предоставлять помощь не деньгами, а «купонами» на воду. Тогда власти будут уверены в том, что субсидия используется на оплату услуг водоснабжения, а не на какие-либо иные цели. В Украине широко применяется перекрестное субсидирование. В Армении же в отношении услуг водоснабжения программы субсидий для бедных отсутствуют, однако правительство Армении может субсидировать непосредственно операторов, помогая им закрывать

операционный дефицит в тех случаях, когда поступления по тарифам недостаточны (как это делается в случае договора управления). Какие бы субсидии ни использовались, в контракте должны быть четко указаны обязанности нанимающей стороны в этом отношении.

- Опыт с армянскими контрактами, основанными на показателях деятельности, указывает на важность государственной поддержки крупных инвестиций в рамках государственно-частных партнерств. Представляется, что (в общем) хорошие результаты, которые пока дают эти контракты, объясняются, среди прочего, и тем, что правительство взяло на себя инвестиционные обязательства. В такой ситуации операторы чувствуют себя увереннее, но тогда требуется четкое описание обязательств каждой из сторон в отношении различных категорий инвестиций, включая их суммы и временные сроки.

Мониторинг и обеспечение исполнения контракта, механизмы урегулирования споров

Мониторинг исполнения контракта и требования по отчетности относятся к основным элементам любых контрактов, основанных на показателях деятельности. Предоставление оператором регулярной, своевременной и согласующейся отчетности о ходе исполнения контракта способствует выявлению проблем на ранних этапах. Требования по отчетности включены во все рассматриваемые нами контракты, но с разной степенью детализации. Если в двух армянских контрактах они изложены достаточно подробно, то в украинских контрактах о них говорится лишь в самом общем смысле.

Все рассматриваемые нами контракты предполагают и определенные механизмы обеспечения исполнения обязательств (например, страхование) и механизмы урегулирования споров - они прописаны непосредственно в контракте (Армения), или для этого используется общая ссылка на действующее законодательство (Украина). В армянских контрактах эти механизмы изложены подробно и имеют более прескриптивный характер, в то время как украинские контракты содержат только базовые требования.

В этом отношении можно сделать следующие основные выводы:

- Отчетность и раскрытие информации должны быть регулярными, но сбалансированными. Отчетности не должно быть ни слишком мало, ни слишком много – в противном случае у оператора и нанимающей организации может возникнуть дополнительная и необязательная нагрузка. Требования по отчетности - тип данных; собираемая информация, подлежащая мониторингу; формат предоставления данных и информации; регулярность предоставления отчетности; порядок реагирования со стороны нанимающей организации (обратная связь) – должны быть описаны в контракте как можно конкретнее. Если на данном этапе это не представляется целесообразным или возможным, следует предусмотреть в контракте процедуру разработки таких требований по отчетности к точно установленной дате после начала исполнения контракта. Армянские контракты дают хороший пример такого подхода.
- Водохозяйственным контрактам присущи достаточно высокие риски, и имеющийся международный опыт указывает на необходимость четких и хорошо проработанных механизмов, обеспечивающих исполнение контракта и отвечающих нормам действующего законодательства. Один из наиболее оптимальных таких механизмов - гарантии исполнения, но он эффективен только в случае его тщательной проработки и надлежащего описания в контракте всех его элементов. В Армении оба контракта включают хорошо проработанные положения о гарантии исполнения.

- Что касается урегулирования споров, то армянские контракты отдают предпочтение переговорам и поиску решений, не имеющих обязательной юридической силы, а также арбитражу, и в контрактах хорошо прописан порядок использования указанных механизмов. В украинских контрактах говорится о переговорах, но контракты не устанавливают четких правил и порядка проведения переговоров, а это чревато усугублением возможных конфликтов. Законодательство Казахстана отдает предпочтение судебному решению как первой инстанции.
- Опыт показывает, что арбитраж с привлечением экспертов (экспертного совета) является эффективным рабочим механизмом, который целесообразно иметь в виду для контрактов такого типа, однако его применение также требует четких правил и процедур, и они предусмотрены армянскими контрактами.
- Разрешение споров в судах обычно связано со значительными временными и финансовыми затратами, и его следует рассматривать только как самую крайнюю меру. Сложные контракты, особенно с участием иностранных операторов (как, например, в Армении), зачастую предусматривают обращение в международные суды.

Управление рисками

Внесение в контракт положений, направленных на минимизацию рисков, в известной мере гарантирует стороны от серьезных проблем в будущем, поскольку риски могут быть весьма существенными. К ним, в частности, относятся риски, связанные с доходами (низкие сборы по тарифам), риски, относящиеся к эксплуатации и обслуживанию объектов, валютные риски, регуляторные и политические риски, риски отраслевой политики, форс-мажор.

В сфере ВКХ идентификация рисков и выбор мер для их минимизации является непростой задачей, для решения которой требуется глубокое понимание условий и среды, в контексте которых будет исполняться контракт. Как следует из рассматриваемых нами примеров, те или иные меры минимизации рисков предусмотрены во всех странах (правила корректировки и пересмотра тарифов, бонусы и штрафы, положения о досрочном расторжении контракта), но если в армянских контрактах эти меры прописаны достаточно подробно, то в украинских концессионных соглашениях конкретные правила и процедуры применения таких мер не указаны.

В этом отношении можно сделать следующие основные выводы:

- Меры по минимизации рисков должны быть адаптированы к целям и модели контракта, типам рисков, которые несет каждая из сторон, и нормативно-правовой базе, в контексте которой будет исполняться контракт.
- Имеющийся опыт свидетельствует о том, что бонусы наиболее целесообразны для договоров управления, а штрафы – для договоров аренды. Регулирование же рисков посредством корректировки тарифов может использоваться как для договоров аренды, так и для концессионных соглашений.
- В контрактах следует четко оговорить правила и процедуры для механизмов стимулирования, используемых как меры по минимизации рисков (пересмотр тарифов, бонусы и штрафы). Методы расчета бонусов и штрафов должны быть согласованы сторонами как можно раньше – это позволит в будущем избежать разногласий и связанных с ними издержек. Так, отсутствие четкой методологии расчета бонусов подрядчика по договору управления в Армении стало причиной длительных разногласий между сторонами и задержало исполнение контракта.

Рассматривая возможность использования контрактов, основанных на показателях деятельности, государственные/муниципальные органы должны учитывать все издержки, прямые и косвенные, которые такие контракты могут повлечь за собой для государственного сектора. Помимо обычных «издержек» (накладные и прочие расходы, неотъемлемые от контракта), существуют издержки, обусловленные косвенными «убытками» (например, связанными с привлечением консультантов для помощи в подготовке контракта или технического аудитора для мониторинга показателей деятельности, либо вызванные наличием целевых производственных показателей, которые не поддаются мониторингу). Обычно контракты не включают положения, относящиеся к косвенным издержкам, но на этапе переговоров сторонам следует неизменно иметь в виду все фактические и потенциальные затраты, прямо или косвенно связанные с исполнением контрактов, основанных на показателях деятельности.

ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Цели настоящего отчета

Цель настоящего отчета – подведение основных итогов по результатам анализа пяти контрактов, основанных на показателях деятельности (находящихся на стадии разработки или реализации), в Армении, Украине и Казахстане. Аналитической основой для нашей работы стало *«Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА»* ОЭСР, которое мы развиваем посредством анализа конкретных примеров, относящихся к рассматриваемым контрактам.

Рассматриваемые нами примеры охватывают большинство типов контрактов, обычно используемых в ВКХ: от договоров управления и аренды в Армении и концессии в Украине до (почти полной) передачи активов в Казахстане.

Наша основная задача состояла в объективной и независимой оценке всех важнейших аспектов контрактов и, тем самым, в помощи местным органам управления в повышении эффективности контрактов и приведении их в соответствие с надлежащей международной практикой. Методология, разработанная для анализа контрактов, основана на рекомендациях, предложенных в Руководстве. Она включает подробный вопросник, используемый наряду с прямым интервьюированием представителей соответствующих заинтересованных групп в отдельных странах. Результатом этой работы стали отчеты с рекомендациями относительно возможного усовершенствования контрактов. Полученные факты и информация, выводы и рекомендации обсуждались на встречах заинтересованных групп, которые проводились в каждом городе. В ходе проекта аналитическая группа получала помощь², позволившую нам лучше понять конкретику каждого контракта и правовой, регуляторный и институциональный контекст в каждой из охваченных проектов стран. Здесь мы не можем поименно перечислить всех коллег, сотрудничавших с нами³, потому что их было очень много, но мы весьма благодарны всем им за участие и поддержку.

Далее, в ходе анализа отдельных соглашений мы также старались определить надлежащую практику подготовки и реализации в сфере ВКХ контрактов, основанных на показателях деятельности, а также идентифицировать связанные с этим проблемы и затруднения. Полученные нами выводы легли в основу настоящего отчета. Хотя главным образом мы анализируем пять основных примеров (уделяя особое внимание двум контрактам в Армении, поскольку Армения значительно дальше продвинулась в этом направлении и дает гораздо больше ценных сведений практического характера), на протяжении отчета мы обращаемся к примерам и из других стран, когда это представляется целесообразным.

2. Исследования по отдельным контрактам проводились с помощью консультантов из “PriceWaterhouseCoopers”.

3. Мы делаем это в отчетах по отдельным примерам, которые указаны в разделе «Библиография» в конце документа.

Следует также отметить, что по сравнению с другими странами внедрение контрактов, основанных на показателях деятельности, в регионе ВЕКЦА происходит довольно медленно, особенно если принимать во внимание большое количество муниципалитетов, отвечающих здесь за водопроводно-канализационное хозяйство. Это стало еще более очевидным на этапе, когда мы отбирали страны и муниципалитеты для совместной работы над проектом. В большинстве случаев договорные отношения между муниципалитетами и операторами находятся в зачаточном состоянии. Вероятно, это объясняется не только недостаточно развитой нормативной базой во многих странах ВЕКЦА, но и отсутствием у муниципалитетов необходимого кадрового и финансового потенциала, из-за чего, собственно, они и не могут приступить к внедрению более сложных механизмов.

1.2 Основные типы контрактов в секторе водоснабжения и водоотведения

Привлечение частного сектора к предоставлению услуг водоснабжения осуществляется в разных формах – от минимального участия в форме договора на оказание услуг до полной передачи активов (например, в Великобритании и Чили). Семь основных форм участия частного сектора включают договоры на оказание услуг, договоры управления, договоры аренды (также известные под названием “affermage” – они основаны на французской модели), контракты типа «строительство – эксплуатация – передача», концессионные соглашения, совместные предприятия и передачу активов⁴.

- **Договор на оказание услуг** предполагает весьма ограниченное участие частного оператора; он выполняет технические и административные функции – такие как ремонт, снятие показаний со счетчиков или сбор платежей – и не несет каких-либо коммерческих рисков, связанных с предоставлением услуг водоснабжения. Длительность контракта редко превышает один или два года. Такие контракты адаптируются к любым ситуациям даже при слабой нормативно-правовой базе.
- **Договор управления** возлагает на частного оператора ответственность за эксплуатацию и обслуживание инфраструктуры, однако юридически пользователи остаются клиентами государственной организации или муниципалитета. Вознаграждение частного оператора складывается из платы за определенный объем услуг, установленный контрактом: например, исходя из объема проданной воды или количества подключений. Длительность контракта обычно составляет от трех до пяти лет, и частная компания не несет коммерческих рисков, связанных с услугами водоснабжения (пример – договор управления в Армении).
- В отличие от договора управления, по **договору аренды** частная компания принимает на себя юридическую ответственность за предоставление услуг (но на условиях большей автономности, чем по договору управления) в обмен на платежи за использование основных фондов предприятия. Основными задачами оператора являются эксплуатация и техническое обслуживание. Пользователи напрямую становятся клиентами частного подрядчика, на которого возлагается гораздо более существенная часть коммерческих рисков. Хотя оператор не отвечает за капиталовложения, от него может потребоваться оборотный капитал для ремонта. В обмен на увеличение рисков арендатор получает часть или даже всю выручку за оказанные услуги водоснабжения. Контракт обычно действует от десяти до двенадцати лет (пример – договор аренды в Армении).

4. В основу настоящего раздела положены материалы OECD (2000).

- Контракты типа **«строительство – эксплуатация – передача»** возлагают на частную компанию ответственность за проектирование, строительство и финансирование нового инвестиционного проекта. В дополнение к этому, частная компания эксплуатирует и содержит объекты в течение концессионного периода и затем передает их муниципальной (государственной) организации. Преимущество этого механизма в том, что он не ведет к увеличению муниципального (государственного) долга. Обычно такие контракты используются для строительства мощностей по производству и деминерализации воды и оптовой продажи воды муниципальному предприятию, осуществляющему водоснабжение, а не в целях распределения воды. Валютные риски и продолжительное время, требуемое для переговоров и юридической подготовки соглашений, увеличивают стоимость проектов, финансируемых в рамках контрактов типа «строительство – эксплуатация – передача».
- **Концессионное соглашение** схоже с договором аренды, но в этом случае подрядчик обязуется финансировать расширение и восстановление сети. Как и при договоре аренды, пользователи напрямую становятся клиентами частного подрядчика. Срок действия соглашения может составлять от 25 до 30 лет, по истечении которых частный оператор передает систему государству (пример – концессионные соглашения в Украине).
- В рамках **договора о совместном предприятии** водохозяйственное предприятие находится в совместной собственности государства или муниципалитета и частного оператора. Обычно частному оператору принадлежит большая часть вновь образованной компании, но в некоторых случаях муниципалитет/государство оставляет за собой «золотую акцию»⁵. Эти два акционера делят между собой обязанности и выгоду. Недостатком таких соглашений является то, что даже тогда, когда, как кажется, их удается адаптировать к политически «чувствительному» ВКХ, они могут быть очень нестабильными.
- Наконец, последней формой привлечения частного сектора в сфере ВКХ является **полная передача активов**, которые целиком продаются частной компании. Частный оператор отвечает за финансирование, эксплуатацию и содержание инфраструктуры, несет все риски. При этом государство и независимые регулирующие органы по-прежнему осуществляют надзор за деятельностью таких частных монополий.

На Таблице 1 ниже схематически представлено распределение обязанностей между муниципальными (государственными) органами и операторами в зависимости от основных моделей контрактов, основанных на показателях деятельности и используемых в сфере водоснабжения и водоотведения.

5. Золотая акция – это номинальная акция, в определенных обстоятельствах дающая перевес голосов над всеми остальными акциями. Зачастую держателем золотой акции является государственная организация, которая таким образом получает особые права в государственной же компании, находящейся в процессе приватизации и преобразования в акционерную компанию.

Таблица 1. Разделение обязанностей между государственным и частным сектором применительно к различным моделям контрактов, основанных на показателях деятельности, в сфере водоснабжения и водоотведения

	Определение стандартов деятельности	Владение активами	Капиталовложения	Хозяйственная деятельность и эксплуатация	Сбор платежей с потребителей	Контроль за результатами деятельности и оплатой
Полное предоставление услуг госсектором						
Договоры на оказание услуг						
Договоры управления						
Договоры аренды						
Концессионные соглашения						
Предоставление услуг частным сектором						

Обозначения:

Темно-серый = ответственность госсектора

Светло-серый = совместная ответственность / ответственность частного оператора

Белый = ответственность частного оператора

1.3 Вводная информация по анализируемым примерам

В рамках проекта рассматривались пять примеров:

- Два контракта в **Армении** – договор управления с французским оператором SAUR по «Армводоканалу» и договор аренды с французской компанией “Véolia Water” по «Ереван-Водоканалу». Оба были подписаны Государственным комитетом водного хозяйства от имени Правительства Республики Армения.
- Два концессионных соглашения в **Украине** – одно в Бердянске, Запорожская область⁶, между Исполкомом Бердянского городского совета и местным частным оператором, компанией «Чистая вода – Бердянск», и второе в Купянске, Харьковская область, где городская администрация готовит концессионное соглашение для местного водохозяйственного предприятия. Во время проведения настоящего исследования частный оператор был уже выбран, но контракт с ним - не подписан.
- Город Шымкент в **Казахстане**, где водохозяйственное предприятие в значительной степени приватизировано и сейчас находится в собственности частной компании ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг».

6. Область – административно-территориальная единица Украины, соответствует региону.

В регионе ВЕКЦА (в том числе в трех рассматриваемых странах) основными моделями контрактов, основанных на показателях деятельности, являются: договор на оказание услуг, договор управления, концессионное соглашение и договор аренды. Соглашения, анализируемые в настоящем отчете, имеют характерные черты контрактов, основанных на показателях деятельности, как они описаны выше, за исключением Казахстана, где частному оператору переданы (почти) все активы Шымкентского водоканала. В Шымкенте муниципалитету принадлежит 22% в уставном капитале частной компании, что предполагает для муниципалитета некоторые дивиденды, но также и обязательства по инвестициям в расширение инфраструктуры и создание новых активов. Таким образом, этот пример представляет смешанную модель, близкую к договору о совместном предприятии. Впрочем, в Шымкенте между двумя сторонами нет договора, и фактически предприятие находится в полном управлении частного оператора. В определенном смысле договор управления по «Армводоканалу» и договор аренды в Ереване также могут рассматриваться как смешанные модели, поскольку в обоих случаях частные операторы отвечают за управление инвестициями, финансируемыми при поддержке Всемирного банка, а в случае «чистой» аренды за них отвечала бы нанимающая организация.

Такие смешанные модели можно найти и в других странах. Их использование обусловлено конкретными условиями в этих странах, где для частных операторов доступ к долгосрочным ресурсам зачастую затруднен, и местным администрациям приходится вмешиваться в ситуацию и частично брать на себя ответственность за инвестиции с тем, чтобы население гарантировано получало услуги водоснабжения. Вследствие мирового финансового кризиса такая ситуация может стать еще более распространенной.

Следует также отметить, что контракты, основанные на показателях деятельности, не обязательно заключаются муниципалитетами/государственными органами только с частными операторами. В принципе, такие контракты могут быть и с компаниями государственного сектора, хотя на практике это происходит крайне редко. Представляется, что госсектор предпочитает контролировать частных операторов, а не государственные компании.

Имеющийся опыт свидетельствует о том, что наличие в контракте всех основных и необходимых элементов является важнейшим условием его успешного, беспроблемного исполнения и достижения заявленных целей контракта. Вместе с тем, в одном отдельном соглашении невозможно предусмотреть все вопросы, имеющие отношение к контрактам в сфере услуг водоснабжения. Зачастую они проявляются только на этапе исполнения. Таким образом, контракты должны, в разумной степени, быть гибкими и предусматривать определенные механизмы пересмотра. Важны и хорошие рабочие отношения между сторонами – они будут способствовать разрешению конфликтов и разногласий, не оговоренных в первоначальном тексте контракта.

1.4 Целевая аудитория отчета

Настоящий отчет в первую очередь предлагается вниманию организаций и специалистов в странах ВЕКЦА, отвечающих за водохозяйственную инфраструктуру на муниципальном уровне и рассматривающих возможность использования для своих предприятий контрактов, основанных на показателях деятельности. Кроме того, опыт использования таких контрактов в разных странах может быть интересен для организаций, должностных лиц и политиков, определяющих стандарты и тарифы на услуги ВКХ на национальном уровне и осуществляющих надзор за деятельностью операторов.

Хотя наша основная аудитория находится в регионе ВЕКЦА, главные принципы и подходы к разработке и реализации в сфере ВКХ контрактов, основанных на показателях деятельности, в основном неизменны и могут представлять интерес и для других стран и регионов, где рассматривают возможность внедрения таких контрактов или стремятся усовершенствовать их в соответствии с надлежащей международной практикой.

Далее, настоящий отчет может быть полезен руководителям программ технической помощи, которые выполняются различными донорскими организациями, международными финансовыми институтами (МФИ) и международными организациями, на практике внедряющими передовые подходы в данной области, а также консультантам, привлеченным к подготовке соглашений в сфере ВКХ.

И, наконец, мы хотим сказать о том, что настоящий документ не предлагает исчерпывающих рекомендаций и всестороннего набора средств, готовых для немедленного применения. Необходима дополнительная работа по адаптации надлежащей практики и подходов, о которых говорится в отчете, к конкретной ситуации и потребностям отдельных муниципалитетов и предприятий. Целесообразность использования муниципалитетом тех или иных подходов зависит от структуры управления в данной стране, а также от уровня развития, потенциала, «зрелости» заинтересованных сторон. Далее, мы хотим особо подчеркнуть, что наши выводы и рекомендации не должны и не могут заменить профессиональный юридический анализ и консультации на местном уровне, с учетом нормативно-правовой базы вашей страны.

1.5 Структура отчета

Отчет состоит из семи глав. В Главе 2 кратко рассматриваются правовые и институциональные системы каждой страны в контексте продвижения в сфере ВКХ контрактов, основанных на показателях деятельности. В Главе 2 также говорится о статусе каждого контракта в то время, когда мы занимались его анализом. В Главе 3 рассматриваются вопросы, относящиеся к начальному этапу процесса – проведению конкурса и подготовке контракта.

Главы 4 – 7 посвящены анализу главных элементов, наличие которых требуется на этапе проработки контрактов, основанных на показателях деятельности, и тому, как эти элементы практически реализованы в рассматриваемых нами соглашениях. В этой части отчета мы используем большое количество примеров и фактических данных, полученных нами в ходе ситуационных исследований. Эти главы организованы вокруг ключевых вопросов, которые обычно регулируются контрактами, основанными на показателях деятельности: это показатели деятельности (Глава 4), тарифы и финансовые обязательства нанимающей организации (Глава 5), мониторинг исполнения контракта, обеспечение исполнения контракта и механизмы урегулирования споров (Глава 6) и управление рисками (Глава 7). После рассмотрения каждого из этих элементов предлагаются некоторые основные выводы, которые затем обобщаются в последней главе отчета. Далее, каждая глава начинается с краткого изложения тезисов (вставка), взятых из первой редакции «Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА». Они используются нами как отправная точка для последующего анализа.

За основу настоящего документа взята первая редакция Руководства, но он затрагивает несколько новых элементов, ранее не охваченных Руководством. Добавлена новая глава, посвященная подготовке контрактов, переработана и расширена большая часть остальных глав. В частности, в документ включена дополнительная информация по таким вопросам как определение и пересмотр тарифов, обеспечение исполнения контракта и управление рисками.

ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА, СТАТУС АНАЛИЗИРУЕМЫХ КОНТРАКТОВ

Надлежащая практика

Правовая и институциональная основа

Необходимо, чтобы правовая основа и институциональное устройство обеспечивали надлежащее регулирование и мониторинг исполнения контрактов, а регулирующий орган был достаточно независимым для того, чтобы защищать и поддерживать баланс интересов всех сторон.

В данной главе вкратце рассматривается регуляторный и институциональный контекст в каждой из трех стран, включая процессы, которые привели к передаче пяти водохозяйственных предприятий частным операторам и подписанию с ними контрактов. Далее, мы говорим о статусе каждого контракта на момент проведения исследования. Основные элементы каждого контракта подробнее рассматриваются в последующих главах, посвященных соответствующим элементам.

2.1 Исследование в Армении

Настоящий отчет включает анализ двух контрактов в Армении – договора управления для «Армводоканала» и договора аренды для «Ереван-Водоканала».

Регуляторный и институциональный контекст

Для повышения качества управления отраслью в начале 2000-х годов Правительство Армении приступило к всесторонней реформе водного хозяйства, закрепленной Водным кодексом, который был принят в июне 2002 года (в 2003 г. в него были внесены изменения). Водный кодекс вводит ряд современных концепций и механизмов управления водным хозяйством страны и ВКХ – таких как управление речными бассейнами и участие частного сектора. Кодекс допускает различные формы контрактов, основанных на показателях деятельности, и подтверждает принципы «загрязнитель платит» и «потребитель платит» в качестве основополагающих принципов отраслевой политики.

Эта реформа была также направлена на разделение функций регулирования и установления стандартов, с одной стороны, и функций управления хозяйственной деятельностью сектора, с другой стороны, и передачу их различным независимым организациям. Это привело к созданию нескольких новых структур, включая Национальный водный совет, Комиссию по регулированию общественных услуг и Комиссию по урегулированию споров. Далее, в Армении четко разделили управление водными ресурсами и управление инфраструктурой водоснабжения и водоотведения. В дополнение к перечисленным мерам правительство провело финансовое реформирование отрасли с целью ее коммерциализации в период с 2001 г. по 2008 г.

Помимо Водного кодекса в Армении существует ряд других правовых документов, непосредственно определяющих основу управления отрасли в целом и реализации контрактов, основанных на показателях деятельности, в частности. Приняты различные законы и нормативные документы технического характера, призванные обеспечить население качественными услугами водоснабжения, регулирующие плату за водоснабжение и водоотведения, забор воды и сброс стоков и позволяющие формализовать договорные отношения с потребителями услуг водоснабжения.

В Армении за управление водным хозяйством страны непосредственно отвечают три основные структуры - это Государственный комитет водного хозяйства, Комиссия по регулированию общественных услуг и Агентство по управлению водными ресурсами. Государственный комитет водного хозяйства отвечает за оптимизацию управления водными ресурсами, включая совершенствование тарифной политики. На Комиссию по регулированию общественных услуг возложено регулирование сферы общественных услуг и участие в формировании и развитии конкурентных рынков. Агентство по управлению водными ресурсами выдает разрешения на водопользование.

Разрешение на водопользование регулирует забор воды и сброс сточных вод; оно должно быть у каждой водохозяйственной компании. Агентство по управлению водными ресурсами контролирует соответствие деятельности предприятий выданным разрешениям. Разрешения на пользование водными системами устанавливают тарифы на воду и водоотведение.⁷ Комиссия по регулированию общественных услуг ведет мониторинг качества обслуживания и контролирует тарифы, применяемые к потребителям.

Все водные ресурсы Армении принадлежат государству. Водные системы, собственником которых оно является, могут находиться в управлении государственных или частных организаций. Крупнейшие водохозяйственные предприятия Армении – «Армводоканал» и «Ереван-Водоканал» («Ереван-Джур»). «Армводоканал» управляется французской компанией SAUR по договору управления, а «Ереван-Джур» - французской компанией “Véolia Water” по договору аренды, подписанному с Государственным комитетом водного хозяйства.

«Ереван-Джур» - договор аренды

В советский период и в первые годы независимости водохозяйственные предприятия Армении находились в исключительной собственности и управлении государства. В процессе реформирования отрасли государство провело ее полную децентрализацию и передало ответственность за услуги водоснабжения на уровень муниципалитетов, однако вскоре правительство убедилось в том, что такое разукрупнение отрасли было контрпродуктивным и не позволяло пользоваться преимуществами экономии за счет масштаба. Правительство приступило к укрупнению водохозяйственных предприятий на региональном уровне. Оно также начало создавать возможности для привлечения частного сектора к управлению водохозяйственной инфраструктурой.

Первым для Армении опытом привлечения в отрасль частной компании было присуждение договора на управление «Ереван-Водоканалом» компании ACEA, оператору системы водоснабжения Рима, на период 2000-2005 гг.

7. В самое последнее время эта норма Водного кодекса была изменена, и сейчас в разрешении на пользование водными системами тариф не указывается. Он устанавливается Комиссией по регулированию общественных услуг отдельно. В такой ситуации разрешение скорее становится чем-то вроде «лицензии на оказание услуг водоснабжения и водоотведения».

По его завершении был заключен десятилетний договор аренды с компанией “Véolia Water”, подписанный Государственным комитетом водного хозяйства в декабре 2005 г. Для исполнения контракта победитель конкурса создал новую компанию, «Ереван-Джур», полностью принадлежащую “Véolia Water”. По договору аренды оператор обязан каждые полгода выплачивать арендодателю арендную плату в течение всего срока действия договора.

По договору аренды частный оператор отвечает за эксплуатацию и техническое обслуживание предприятия, а в более конкретном смысле – за предоставление услуг водоснабжения, водоотведения и водоочистки населению Еревана и 32 близлежащих сел, составляющему около 1 030 000 человек. Инфраструктура включает 450 км. магистральных водоводов, 1800 км. распределительной и 1200 км. канализационной сетей. Счетчики воды установлены примерно у 91% абонентов.

В отношении водоснабжения и водоотведения применяются оптовые и розничные тарифы. Тариф утверждается Комиссией по регулированию общественных услуг. Уровень тарифов на период действия контракта был согласован правительством и оператором на начальном этапе, с возможностью его ежегодной корректировки исходя из таких параметров как инфляция, колебания валютного курса, изменения тарифа на электричество и уровень потребления воды. Тариф установлен на таком уровне, чтобы покрывать все затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, но не включает капитальные затраты и амортизацию. Далее, договор аренды предусматривает ряд показателей деятельности и штрафы в том случае, если оператор их не обеспечивает.

Со своей стороны, правительство отвечает за финансирование капиталовложений в Ереванский водоканал. Для этого оно заключило со Всемирным банком кредитный договор на сумму 18,5 миллиона долларов США. Для погашения кредита используется арендная плата, получаемая от оператора.

Средства, полученные по этому кредиту, были размещены в проектом фонде, которым управляет группа мониторинга проекта, подотчетная Всемирному банку. При этом оператор отвечает за планирование, проектирование и разработку конкурсной документации для различных работ, проводит конкурсы на работы и осуществляет надзор за работами, финансируемыми из средств фонда. Любой новый актив, построенный за счет Всемирного банка, остается в собственности государства, но передается в управление оператору на срок действия контракта.

Более подробное описание основных положений контракта дано в Приложении 1 к настоящему отчету.

«Армводоканал» - договор управления

Четырехлетний договор управления в отношении зоны обслуживания «Армводоканала» был подписан «Армводоканалом» и французской компанией SAUR SA в августе 2004 г. Договор предусматривал возможность его продления еще на два года, и он действительно был продлен в 2008 году. Подрядчик ежемесячно получает фиксированную плату из средств по кредиту Всемирного банка. Далее, договор устанавливает ряд показателей деятельности, которые должны обеспечиваться оператором. Договор не устанавливает штрафов, но получение – или неполучение - подрядчиком бонуса (в договоре он назван «компенсацией по стимулированию деятельности») зависит от уровня показателей, который ему удалось обеспечить.

Предприятие обслуживает 10 районов страны (37 городов и 280 сел с населением около 700 000 человек). В зоне обслуживания оператор полностью отвечает за управление системой водоснабжения и водоотведения, ее эксплуатацию и техническое обслуживание. Все затраты оператора финансируются через тарифы и государственные субсидии (операционный дефицит и капиталовложения). Тариф, утверждаемый Комиссией по регулированию общественных услуг, привязан к объему и одинаков для всех пользователей. Он разбит на три части: тариф на водоснабжение, тариф на водоотведение и тариф на очистку сточных вод. С начала действия контракта тариф неоднократно и существенно повышался.

Поскольку проект был инициирован Всемирным банком, он профинансировал подготовку проекта, и сейчас из его средств выплачивается фиксированное вознаграждение и бонусы подрядчика. Далее, Всемирный банк финансирует группу мониторинга контракта, закупку товаров, работ и услуг, требуемых для хозяйственной деятельности компании, и капиталовложения в мощности и сети; при этом за проектирование работ, финансируемых из средств Всемирного банка, и организацию соответствующих закупок отвечает компания SAUR. Ввиду столь глубокого участия Всемирного банка в проекте, базовая инвестиционная стратегия должна координироваться с ним и утверждаться им.

Исполнение договора управления контролируется несколькими структурами. Это:

- Правление компании, члены которого назначаются «Армводоканалом». Оно отвечает за координацию и контроль всех аспектов исполнения контракта. От имени компании на него возложены полномочия по управлению контрактом. Председателем Правления является Председатель Государственного комитета водного хозяйства. В Правление также входят директор группы мониторинга контракта, представители Министерства охраны природы, Министерства финансов и Министерства экономики и генеральный директор «Армводоканала».
- Группа мониторинга контракта, объединяющая технических экспертов, которые назначены Правительством Армении для контроля за исполнением контракта и консультирования Правления компании. Группа мониторинга контролирует расходование кредитных средств, предоставленных Всемирным банком в поддержку контракта.
- Независимый аудитор, назначенный и финансируемый группой мониторинга. Он осуществляет аудит выполнения подрядчиком установленных показателей деятельности и рассчитывает его бонус («компенсацию по стимулированию деятельности»).

Более подробно основные положения контракта изложены в Приложении 1 к настоящему отчету.

Общая оценка

В целом опыт правительства Армении с привлечением в отрасль частного сектора, несмотря на некоторые проблемы на начальном этапе реализации двух рассматриваемых контрактов, можно признать положительным. Некоторые из основных показателей деятельности, в отношении которых проводится регулярный мониторинг, свидетельствуют о значительных улучшениях по сравнению с периодом до начала исполнения контрактов. В том числе это сокращение энергопотребления, увеличение продолжительности водоснабжения в течение суток, увеличение сбора платежей по тарифам. Дополнительную информацию можно найти в Приложении II к настоящему отчету, где сравниваются показатели по двум армянским контрактам (данные предоставлены Правительством Армении).

Общий вывод по результатам анализа этих двух контрактов заключается в следующем: в целом, контракты хорошо разработаны и сбалансированы; они соответствуют большей части международных стандартов, используемых в отношении таких соглашений. Основные элементы, которые должны быть включены в такие контракты, в них присутствуют, и это будет способствовать их беспроblemному исполнению.

2.2 Исследование в Украине

Настоящий отчет включает анализ двух концессионных соглашений, относящихся к управлению городскими водохозяйственными предприятиями в Бердянске и Купянске.

Регуляторный и институциональный контекст

После обретения Украиной независимости в 1991 году основные усилия украинского правительства были направлены на макроэкономическую стабилизацию и ускорение институциональных процессов, ведущих к созданию современной рыночной экономики. Особое внимание уделяется жилищно-коммунальному комплексу, в связи с чем в марте 2007 было образовано Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины. Правительство работает над новым Жилищным кодексом и законом о Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг (включая сектор водоснабжения и водоотведения). В процессе децентрализации муниципалитетам были переданы функции управления водопроводно-канализационным хозяйством, предприятия которого до этого находились в государственной собственности, а сейчас преобразованы в коммунальные. Параллельно с этим центральное правительство приняло решение об отмене бюджетных субсидий таким предприятиям.

В результате этих процессов и ввиду быстрой деградации инфраструктуры ВКХ в настоящее время отрасль нуждается в серьезных капиталовложениях, и привлечение частного сектора рассматривается как один из возможных вариантов их финансирования. В законодательство Украины внесены изменения, способствующие более широкому привлечению в отрасль частных компаний.

В значительной степени стандарты водоснабжения в Украине по-прежнему основываются на устаревших советских нормах, хотя сейчас правительство старается привести законодательство и нормативные документы в соответствие со стандартами Европейского Союза (например, с Рамочной водной директивой ЕС). Основным законом, определяющим функции и задачи законодательной и исполнительной власти в сфере регулирования водных отношений в Украине, является Водный кодекс 1995 года. Приняты и другие правовые акты, имеющие значение для управления отраслью вообще и исполнения контрактов, основанных на показателях деятельности, в частности.

На национальном уровне сферой ВКХ в основном занимается Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Оно отвечает за определение процедур мониторинга качества питьевой воды и систем водоснабжения, координирует программы по защите централизованных систем питьевого водоснабжения, рассчитывает тарифы для централизованного водоснабжения и водоотведения, издает нормативные документы, выдает лицензии на водопользование и определяет правила установления тарифов. К изданию нормативных актов, регулирующих ВКХ, также причастны Кабинет министров Украины, министерства экономики, охраны природной окружающей среды и здравоохранения. Антимонопольный комитет контролирует исполнение правовых актов, относящихся к конкуренции в сфере экономики, осуществляет профилактику и выявление нарушений антимонопольного законодательства (в том числе - применительно к концессиям).

На местном уровне действуют управления жилищно-коммунального хозяйства, входящие в структуру областных государственных администраций. Они лицензируют предприятия, находящиеся в данной области и обслуживающие менее 100 тысяч человек населения, контролируют тарифы на жилищно-коммунальные услуги, включая водоснабжение и водоотведение, налагают штрафы и санкции на поставщиков, не обеспечивающих стандарты качества воды.

Во время завершения работы над настоящим отчетом законодательная база ВКХ в Украине претерпела значительные изменения. Был принят новый закон «О Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг Украины», серьезно изменяющий распределение регуляторных функций и ответственности в том, что касается водоснабжения, водоотведения и районного теплоснабжения, по сравнению с предыдущим периодом, когда органы местного самоуправления полностью отвечали за регулирование тарифов водохозяйственных и водоочистных предприятий, находившихся в их управлении. На новую Национальную комиссию регулирования рынка коммунальных услуг возлагается ответственность за определение тарифов и лицензирование предприятий, которые обслуживают более 100 тысяч человек или системы которых находятся на территории двух или нескольких областей, а также предприятий с иностранными инвестициями. Что касается меньших предприятий, то за их лицензирование и их тарифы по-прежнему будут отвечать местные государственные администрации (местные государственные администрации – это областные государственные администрации в 24 областях, районные государственные администрации в каждой области, Киевская и Севастопольская местные государственные администрации. В отношении лицензирования функции Совета министров Автономной республики Крым - такие же, как у областных государственных администраций). Вместе с тем, можно предположить, что практическое внедрение новой регуляторной системы может оказаться трудным и сложным процессом.

Существующая нормативно-правовая база допускает привлечение в отрасль частного сектора через договоры управления, аренды и концессии, однако основные средства должны оставаться в муниципальной собственности. Приватизация инфраструктуры ВКХ запрещена законом.

Далее, законодательство разрешает участие иностранных компаний, но, как кажется, в этом отношении иностранные операторы не проявляют к Украине особого интереса, что, в частности, объясняется чрезмерной фрагментацией украинского ВКХ. Правительство осознает эту проблему и занимается поиском решений, которые бы способствовали укрупнению предприятий. Более того, на практике этот процесс уже запущен – даже несмотря на отсутствие необходимых нормативных актов. Так, донецкая компания объединяет более мелкие предприятия в единую производственно-управленческую систему.

Для сравнения: многие страны ОЭСР, после первой волны децентрализации, пошли тем же путем. Так, Франция⁸, Германия, Ирландия, Великобритания перешли от чрезмерной фрагментации ВКХ к определенному уровню укрупнения предприятий отрасли для использования преимуществ экономии за счет масштаба. Далее, в Европейском Союзе чрезмерной фрагментации препятствуют принципы, заложенные в Рамочной водной директиве ЕС, которая, в частности, поддерживает интегрированное управление на уровне речных бассейнов.

8. Во Франции за услуги водоснабжения отвечают муниципальные власти, и для повышения качества обслуживания многие небольшие города приняли решение об объединении зон обслуживания и заключении контрактов с частными операторами. Префект (местный представитель центрального правительства) вправе предписать создание такой агрегированной структуры или в значительной степени повлиять на то, как именно она будет организована. В частности, префект может применить принцип «территориальной целостности», по которому все муниципальное обслуживание может быть агрегировано в общих географических рамках, что способствует технической согласованности на уровне такого образования.

Концессионное соглашение в Бердянске

Концессионное соглашение между Исполнительным комитетом Бердянского городского совета и компанией «Чистая вода – Бердянск» - один из первых в украинском ВКХ контрактов с частным партнером. Оператор был выбран в ходе конкурса в конце 2008 г.; в сентябре 2008 г. стороны подписали контракт сроком на 30 лет. В договоре предусмотрена возможность его продления еще на 20 лет. Через несколько месяцев после подписания договора он был аннулирован по взаимному соглашению сторон, переработан и вновь подписан в декабре 2008 г.

По условиям контракта основные обязанности подрядчика включают управление предприятием, эксплуатацию и техническое обслуживание, а также модернизацию и развитие существующей инфраструктуры. Он берет на себя основную часть коммерческого риска и все инвестиционные и капитальные риски (120 миллионов гривен, или около 10 миллионов евро, в первые 15 лет исполнения контракта). Кроме того, оператор должен ежеквартально выплачивать нанимающей организации концессионную плату.

Зона обслуживания по контракту включает город Бердянск и еще один сельский населенный пункт. Это примерно 50 тысяч абонентов водоснабжения и 36 тысяч абонентов по канализации – всего около 120 тысяч человек. Бердянский горводоканал испытывает значительные финансовые затруднения, так как тариф не покрывает даже затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание, и это несмотря на то, что тарифы в Бердянске – одни из самых высоких в Украине. Концессионное соглашение не предусматривает каких-либо показателей деятельности, за исключением определенного уровня ежегодных капиталовложений, требуемых от оператора.

Подробнее основные положения контракта изложены в Приложении 1 к настоящему отчету.

Проект концессионного соглашения в Купянске

Как и в большинстве городов Украины, Купянский водоканал в течение многих лет испытывал острую нехватку инвестиций, и его основные фонды быстро изнашивались. Из-за отсутствия ресурсов, необходимых для поддержания инфраструктуры, городские власти обратились к частному сектору с целью проведения конкурса и выбора местного оператора для управления предприятием на основе концессионного соглашения.

В сентябре 2008 г. в соответствии с Законом о концессиях муниципальные власти Купянска объявили конкурс для передачи горводоканала в концессию. Это были уже вторые торги – первые были отменены, так как предложение поступило только от одной компании, а по украинскому законодательству это делает торги недействительными. Во втором конкурсе участвовали две компании, и конкурсный комитет, возглавляемый заместителем мэра, выбрал победителя – концессионное соглашение на срок 49 лет будет заключено с «ВЭК-Купянсквода», дочерней структурой Всеукраинской энергетической компании.

Зона обслуживания включает инфраструктуру города Купянск и двух пригородных населенных пунктов. В совокупности это около 60 тысяч человек. Количество абонентов - 21 123, из них 13 917 имеют счетчики воды. Протяженность водораспределительной сети - около 120 км., общая протяженность канализационной сети – 69,8 км.

Проект концессионного соглашения разработан в соответствии с Законом о концессиях и предусматривает следующее:

- По контракту частный оператор получает право на использование существующих инфраструктурных активов с целью предоставления потребителям услуг водоснабжения и водоотведения;
- Активы остаются в собственности территориальной громады Купянска;
- Помимо обычной эксплуатации и технического обслуживания оператор обязуется финансировать расширение и модернизацию существующих производственных объектов и сетей (96 миллионов гривен или 8 миллионов евро);
- За эксплуатацию водохозяйственного предприятия оператор выплачивает городской администрации концессионную плату.

Общая оценка

Анализ двух контрактов в Украине позволяет сделать следующие выводы: они, в целом, отвечают требованиям национального законодательства, но не соответствуют международным стандартам, применяемым к таким контрактам, так как в них отсутствует ряд важных элементов (в частности, показатели деятельности и надлежащие механизмы мониторинга). Далее, представляется, что выбранным операторам недостает знаний и навыков, необходимых для управления инфраструктурой ВКХ, и это чревато значительными рисками на этапе исполнения соглашений. С другой стороны, у муниципалитетов также нет опыта и компетенций, адекватных специфике управления такими сложными контрактами.

2.3 Исследование в Казахстане

В настоящем разделе говорится о казахстанском опыте приватизации предприятий ВКХ, для чего мы выбрали один из самых успешных примеров в Казахстане - предприятие города Шымкент, находящееся в собственности местной компании ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг».

Регуляторный и институциональный контекст

После распада СССР Казахстан приступил к выполнению амбициозного плана, направленного на создание в стране современной рыночной экономики. Проводимые в связи с этим реформы включали приватизацию и либерализацию цен и вслед за этим передачу ряда основных функций на более низкие уровни государственного управления.

Первые годы переходного периода были отмечены значительными трудностями. Предприятия испытывали острую нехватку наличности, и приватизация государственных предприятий рассматривалась как одно из возможных решений. Первая волна приватизации, захватившая также и ВКХ, пришлась на середину 1990-х, однако этот этап был довольно хаотичным, и приватизация в основном сводилась к выкупу предприятий их руководством. Вскоре некоторые приватизированные компании становились несостоятельными и объявлялись банкротами. Многие из частных предприятий ВКХ вторично прошли через банкротство, поскольку тарифы не покрывали даже их эксплуатационных расходов. В конечном счете такие предприятия были возвращены в управление региональных или местных администраций (акиматов). В настоящее время в Казахстане полностью приватизировано около 40% предприятий ВКХ.

Нормативно-правовую базу, регулирующую отрасль в Казахстане, нельзя назвать всесторонней и достаточной. В Казахстане отсутствуют законы, специально определяющие права, обязанности и ответственность частных водохозяйственных компаний, а водный сектор регулируется всего лишь двумя законами – Водным кодексом и Законом о естественных монополиях.

Водный кодекс в основном посвящен вопросам управления водными ресурсами. Он определяет права водопользования и различные формы собственности. Единственное требование Водного кодекса, относящееся к услугам водоснабжения и водоотведения, - это обязанность водохозяйственных предприятий устанавливать водомеры в местах забора поверхностных вод.

Закон о естественных монополиях регулирует услуги ВКХ в числе остальных общественных услуг. Он определяет порядок установления тарифов, права и обязанности потребителей, меры контроля в отношении поставок товаров и услуг субъектами естественной монополии, и содержит два важных требования: частный оператор обязан сохранять профиль деятельности приватизированной компании, и доходы компании должны, как минимум, покрывать ее эксплуатационные затраты.

В предшествующий период ВКХ находилось в ведении Министерства жилищно-коммунального хозяйства Казахской ССР. После его расформирования в 1991 г. водохозяйственные предприятия перешли под контроль акиматов (местных администраций). Акиматы устанавливают нормы потребления воды для пользователей, не имеющих счетчиков, назначают директоров муниципальных предприятий, утверждают инвестиционные планы и запросы о повышении тарифов до того, как они передаются на согласование в Агентство по регулированию естественных монополий, имеют решающий голос в том, что касается предоставления субсидий в рамках национальной программы «Питьевая вода».

На национальном уровне за водное хозяйство в основном отвечают четыре ведомства – это Агентство по регулированию естественных монополий, Комитет по водным ресурсам при Министерстве сельского хозяйства, Комитет государственного санитарно-эпидемиологического надзора при Министерстве здравоохранения и Министерство охраны окружающей среды. При этом в Казахстане нет уполномоченного органа, который бы специально отвечал за деятельность предприятий ВКХ и реформирование отрасли.

Наверное, этим и объясняется отсутствие в Казахстане четкого видения, стратегии развития ВКХ. Некоторые представители правительства подтверждают, что приватизация предприятий ВКХ не была вполне успешной, и подчас предприятия приходится возвращать под контроль государства или местных администраций. В Казахстане все лучше понимают, что приватизация не решает всех проблем, что для привлечения частного сектора к управлению инфраструктурой ВКХ также требуются иные, не связанные с приватизацией, подходы. Этот вопрос сейчас обсуждается в правительстве.

Водохозяйственное предприятие города Шымкент

Шымкент, с населением около 500 тысяч человек, - один из основных городов Казахстана, в которых действует частный оператор ВКХ. В Шымкенте это компания «Водные ресурсы – Маркетинг», которая начала операции в 2005 году.

Приватизация Шымкентского водоканала проходила в несколько этапов:

- В 1993 г. он оказался в серьезном финансовом кризисе, вызванным, среди прочего, нерациональным водопользованием и высокими ценами на электричество. Предприятие было полностью разорено и не могло покрывать своих затрат. Для улучшения его финансового положения муниципальные власти приняли решение о его разделении на несколько дочерних предприятий, предполагая, что это позволит сократить налоги и социальные выплаты предприятия. Итак, оно было разделено на 8 небольших коммунальных предприятий; из них четыре занимались забором воды, одно – ремонтом, одно – водоснабжением и последнее – отношениями с потребителями. Все эти они входили в государственное коммунальное предприятие (ГКП) «Шымкентское управление «Водоканал», причем каждое имело контракт как с ГКП, так и с остальными небольшими предприятиями.
- В 1997 году изменения в нормативно-правовой базе сделали возможной продажу государственных компаний частным собственникам. Небольшие коммунальные предприятия, о которых говорится выше, продавались на аукционе по очень низкой цене и в основном выкупались персоналом. Активы продавались вместе с компаниями. Та часть ГКП, которая считалась финансово нежизнеспособной, была объявлена банкротом, хотя муниципалитет и сохранил за собой 22-процентную долю в ее капитале (имеющаяся собственность, главным образом, сводится к гаражу и автомобильной мастерской). Для продаж и маркетинга была образована новая компания - «Водные ресурсы – Маркетинг» (ВРМ). Под этим названием и действует нынешний оператор.
- В 1999 г. отдельные компании были объединены в акционерную компанию с ограниченной ответственностью. Эта новая компания является держателем лицензии на забор воды и зарегистрирована в качестве субъекта естественной монополии.
- В 2004 г. эта компания и государственное коммунальное предприятие были переданы ВРМ, по передаточному акту. Муниципалитет также передал ВРМ свою долю (22%).

В 2005 г. ВРМ наконец приступила к операциям, включающим все услуги водоснабжения и водоотведения. С тех пор она действует как частная компания, владеющая активами. 22% ее уставного капитала принадлежит муниципалитету. Компания отвечает за техническое обслуживание, восстановление и эксплуатацию существующих активов, включающих 1700 км. водопроводной и 472 км. канализационной сетей. За инвестиции в новую инфраструктуру и расширение сетей отвечает муниципалитет, который передает новые активы ВРМ для эксплуатации.

Поскольку предприятие приватизировано, с ним не заключено никакого контракта, основанного на показателях деятельности. Работа частного оператора контролируется уполномоченным органом - Агентством по регулированию естественных монополий, которое дает рекомендации относительно формирования тарифов и осуществляет надзор за исполнением тарифной политики. Недавно регулятор утвердил новую методологию среднесрочных тарифов (типа «верхнего предела цены»), которая создает более благоприятные условия для планирования тарифов и капиталовложений на период от трех до пяти лет и допускает включение в тариф затрат на капиталовложения, однако критерии, определяющие возможность принятия 5-летнего тарифного плана, настолько жесткие, что только шымкентский оператор смог подтвердить соответствие этим критериям и получить разрешение на такой тариф. В отсутствие контракта, основанного на показателях деятельности, в отношении ВРМ не используются какие-либо показатели деятельности или стандарты обслуживания, установленные именно для этой компании. Впрочем, ВРМ самостоятельно определила для себя цели и стандарты. Они изложены в ее стратегических документах – в частности, в многолетних программах капиталовложений.

Проблема, однако, заключается в том, что эти цели не транслируются в конкретные и измеряемые показатели и допускают весьма широкое толкование.

Общая оценка

Хотя процесс приватизации в Казахстане нельзя признать особо успешным, в Шымкенте частный оператор работает достаточно эффективно. Впрочем, в значительной степени это заслуга толкового и изобретательного руководства компании.

2.4 Основные выводы

Выбранные для настоящего исследования примеры охватывают основные модели контрактов, основанных на показателях деятельности и используемых как в ВКХ, так и в других секторах. Они представляют достаточно широкий диапазон: от договоров управления и аренды в Армении и концессии в Украине до передачи активов в Казахстане.

Опыт этих и других стран свидетельствует о том, что для успешного применения таких контрактов в ВКХ требуется прочная правовая, регуляторная и институциональная основа, включая, среди прочего, корпоратизацию⁹ предприятий ВКХ, повышение тарифов до уровня возмещения производственных затрат, организацию системы субсидий для наименее обеспеченных домохозяйств, позволяющих им справиться с более высокими тарифами, создание институтов, осуществляющих регулирование и контроль за исполнением контрактов. Такие реформы и их надлежащая последовательность являются важнейшим условием стабильного и успешного применения таких контрактов в отрасли. Далее, на практике общее качество системы управления в стране подчас оказывается столь же важным, как и качество контракта, подписываемого сторонами.

Изложенная выше информация по анализируемым контрактам в трех странах ВЕКЦА позволяет сделать следующие основные выводы:

- Все три страны проводят масштабные реформы ВКХ с целью повышения его эффективности и улучшения показателей деятельности предприятий. Реформы включают разделение функций отраслевой политики, регулирования и надзора, с одной стороны, и функций управления инфраструктурой ВКХ, с другой.
- Хотя в 1990-е годы основным направлением реформ была децентрализация отрасли и передача функций управления на более низкий уровень, в настоящее время имеет место обратный процесс: страны предпринимают усилия к укрупнению предприятий ВКХ с тем, чтобы сделать их более привлекательными для возможных инвесторов и использовать потенциальные преимущества «экономии за счет масштаба», как это происходит в Украине (даже если пока еще не на достаточно широком уровне) и в особенности в Армении, которая последние десять лет систематически работает в этом направлении.
- Из трех рассматриваемых стран приватизация в сфере ВКХ разрешена только в Казахстане. В Армении и Украине она прямо запрещена законом. Впрочем, как видно на примере Казахстана, приватизация отнюдь не решает всех проблем отрасли, и ее не следует начинать до проведения всех необходимых реформ.

9. Корпоратизация – процесс, в ходе которого провайдер услуг, относящийся к государственному сектору, трансформируется в предприятие с коммерческой ориентацией, характерной для частной компании. Как правило, этот процесс включает три определяющих этапа: (i) создание для компании четко определенной «правовой идентичности», закрепляющей за правительством статус ее владельца; (ii) отделение активов, финансов и операций компании от остальных операций правительства; и (iii) развитие коммерческой ориентации компании и ее самостоятельности в плане управления – при том что она остается подотчетной правительству или электорату.

- Страны, рассматриваемые в настоящем отчете, выбрали для управления отраслью различные институциональные модели: это в значительной степени приватизированное, хотя по-прежнему неэффективное, водопроводно-канализационное хозяйство в Казахстане, где образован межотраслевой регулирующий орган, контролирующий выполнение коммунальными компаниями действующего законодательства (особенно в отношении формирования, пересмотра и соблюдения тарифов); в общем укрупненный сектор в Армении, где также создан аналогичный межотраслевой регулирующий орган, и – с другой стороны – скорее дезагрегированный сектор в Украине, где предприятия управляются местными администрациями. В целом, роль государственных и муниципальных органов меняется – от функций провайдера услуг к функциям регулирования и правоприменения.
- Во всех трех странах созданы, в той или иной форме, возможности для привлечения в отрасль частного сектора; отношения с частными операторами регулируются контрактами, основанными на показателях деятельности; при этом в Украине и Казахстане не хватает местных частных операторов ВКХ с опытом, достаточным для эффективного управления предприятиями.
- Если в Казахстане и Украине интерес к предприятиям ВКХ в основном проявляют только местные частные компании, то Армения открыто пригласила к управлению инфраструктурой ВКХ иностранных операторов и тесно взаимодействует с донорами и МФИ на этапе подготовки контрактов. Такой подход способствовал существенному повышению производственных показателей двух армянских предприятий, рассматриваемых в настоящем отчете.
- Общий вывод, к которому мы пришли в процессе рассмотрения отдельных контрактов, заключается в том, что в целом контракты отвечают требованиям национального законодательства, но только два контракта в Армении подготовлены в соответствии с надлежащей международной практикой. Из этого, видимо, следует, что участие иностранных операторов в управлении инфраструктурой ВКХ подталкивает правительства к совершенствованию национальной нормативно-правовой базы с тем, чтобы она в большей степени соответствовала международным стандартам.
- Армянские примеры свидетельствуют о том, что международные финансовые институты и доноры могут играть важнейшую роль в реформировании ВКХ, оказывая финансовую и кадровую поддержку в процессе подготовки и реализации контрактов, основанных на показателях деятельности. Как показывает опыт, готовность МФИ поддерживать реформирование отрасли становится еще большей, когда правительства внедряют рыночные механизмы и открывают отрасль для конкуренции.

Опыт Армении с привлечением частного сектора свидетельствует о том, что это не простой и не гладкий процесс, но начинать его необходимо. Среди прочего, он имеет обучающее значение для обеих сторон и особенно для государства в его новой роли регулятора. Армянский опыт также показывает, что для эффективного внедрения контрактов, основанных на показателях деятельности, требуется серьезная политическая воля, консенсус и поддержка необходимых реформ всем правительством.

Далее, проведенный анализ свидетельствует об отсутствии единой модели, которая подходила бы для всех ситуаций. «Лучшей» моделью является та, которая в наибольшей степени адаптирована к конкретным потребностям отрасли с учетом экономического, технического, социального и институционального потенциала каждой страны.

ГЛАВА 3. ЭТАП ПОДГОТОВКИ КОНТРАКТА

Настоящая глава посвящена вопросам, относящимся к периоду, предшествующему заключению контракта, т.е. к этапу его подготовки и проработки. В предыдущей редакции Руководства эти вопросы прямо не затрагиваются, и здесь мы рассмотрим их подробнее.

Надлежащая практика

(i) Комплексная экспертиза

Перед заключением контракта, основанного на показателях деятельности, необходимо тщательно проанализировать и оценить существующий правовой контекст, включая все применимые законы и нормативные акты. По результатам такого анализа, являющегося составной частью комплексной экспертизы, должна быть выбрана оптимальная модель контракта. Если требуются изменения в законодательстве, их следует внести еще до окончательного оформления контракта. Необходимо адаптировать выбранный тип контракта к потребностям предприятия; в то же время контракт должен в полной мере использовать возможности, предоставляемые существующей нормативно-правовой базой.

(ii) Цели контракта и обязанности сторон

На этапе подготовки контракта нанимающей организации следует как можно точнее определить цели, которые должны быть достигнуты контрактом, а также права, обязательства и ответственность каждой из сторон, включая их совместные обязанности; необходимо разработать четкий, надежный и действенный механизм, позволяющий сторонам быстро и эффективно реагировать на любые новые обстоятельства, которые могут возникнуть в ходе исполнения контракта.

(iii) Зона обслуживания

Зона обслуживания должна быть четко определена еще на раннем этапе, желательно до окончания комплексной экспертизы. Величина и расположение обслуживаемой территории – фактор, непосредственно влияющий на затраты и доходы оператора. Следует провести надлежащую оценку затрат и доходов, что позволит правильно определить цели контракта и вытекающие из них показатели деятельности.

В самом общем смысле, этап подготовки контракта – это время между принятием решения о привлечении к управлению предприятием нового оператора (будь то государственная или частная компания) и подписанием контракта. Он имеет важнейшее значение для успеха партнерства в будущем. Именно на этом этапе нанимающая организация должна принять некоторые ключевые решения, в том числе по следующим вопросам:

- Выбор модели и продолжительности контракта, который будет предложен будущему оператору предприятия, а также четкое определение целей, которые призван обеспечить контракт;
- Обязательный всесторонний анализ нормативно-правовой базы (комплексная экспертиза) во избежание в дальнейшем конфликтных ситуаций, связанных с несоответствием положений контракта действующему законодательству;
- Необходимость анализа и оценки активов и пассивов предприятия до подписания контракта и, возможно, необходимость реструктуризации предприятия с тем, чтобы сделать его более привлекательным для потенциального оператора;
- Подготовка конкурсной процедуры, включая подготовку пакета конкурсных документов, выбор порядка проведения конкурса и метода определения победителя.

3.1 Тип и срок действия контракта

Как правило, выбор модели контракта зависит от двух основных факторов. Это:

- действующее законодательство и допускаемые им варианты; и
- цели, которых намерена достичь нанимающая организация с помощью контракта.

В принципе, законодательство всех трех стран разрешает использование всех типов контрактов – разумеется, за исключением того, что в Армении и Украине закон запрещает приватизацию ВКХ. Каждая модель предполагает различные обязанности и уровень ответственности сторон, из чего следуют и различия в целях контрактов.

Два контракта в **Армении** четко определяют задачи и рамки соглашений. В частности, к основным задачам, определенным этими контрактами, относятся: повышение качества обслуживания, повышение уровня технического и коммерческого управления предприятиями, совершенствование системы учета потребляемой воды, развитие кадрового потенциала предприятий, управление инвестициями. Эти задачи конкретизированы на уровне целевых производственных показателей, которые должны ежегодно обеспечиваться операторами. Далее, контракты определяют функции и ответственность каждой из сторон.

В то время как функции и ответственность сторон в украинских соглашениях изложены довольно пространно, цели соглашений определены весьма приблизительно, без каких-либо конкретных заданий по уровням обслуживания. В общем, в соглашениях отсутствует четкое видение направления, в котором должны двигаться компании.

Концессионные соглашения и соглашения, предусматривающие (почти) полную передачу активов, относятся к наиболее сложным с юридической и технической точек зрения; они сопряжены со значительными рисками. Из трех рассматриваемых стран только в Армении для привлечения частного сектора на начальном этапе были выбраны более простые контракты (два договора управления и, позднее, договор аренды). Такой подход позволил правительству Армении накопить достаточный опыт в том, что касается подготовки и исполнения контрактов, и уже после этого переходить к более масштабным и сложным соглашениям. Так, знания и компетенции, полученные государственными организациями в процессе работы с первым договором управления, позволили им точнее определить некоторые из ключевых показателей деятельности для следующих контрактов. Кроме того, правительство обрело определенную уверенность во взаимоотношениях с частными операторами, особенно с иностранными. Армянский опыт указывает на то, что постепенный переход от более простых контрактов к более сложным является, пожалуй, наиболее целесообразной стратегией.

В **Украине** большинство муниципалитетов (включая рассматриваемые нами города Бердянск и Купянск) решили предложить выбранным им операторам долгосрочные концессионные соглашения, хотя местные администрации не имеют или почти не имеют опыта работы с такими контрактами, и для многих муниципалитетов это слишком сложная задача. Может быть несколько объяснений тому, почему в Украине муниципалитеты в основном выбирают концессионные соглашения. Во-первых, этому способствует достаточно разработанная правовая база, а именно - Закон о концессиях. Он предлагает модель соглашения, которая, как считается, помогает в разработке таких контрактов (хотя, как нам кажется, эта модель в основном ориентирована на потребности энергетических предприятий и мало подходит к концессионным соглашениям в сфере ВКХ). Во-вторых, муниципальные бюджеты испытывают острый дефицит наличности, а концессионные соглашения возлагают на оператора ответственность за все капиталовложения, в дополнение к концессионной плате, поэтому неудивительно, что местные власти столь охотно соглашались на концессию. При этом вопросу о фактическом наличии у оператора доступа к финансовым ресурсам для инвестиций и, соответственно, возможностей выполнять обязательства по контракту подчас уделяется недостаточно внимания. И в-третьих, согласно украинскому законодательству по договору аренды все новые активы, построенные в период исполнения договора, остаются в собственности подрядчика, а это означает скрытую приватизацию, которой так боятся местные власти. Вот причины, по которым муниципалитеты в Украине зачастую выбирают концессию. Следует отметить, что длительный срок этих соглашений (30 лет в Бердянске и 49 в Купянске) может означать для местных администраций дополнительные трудности. Как показывает международный опыт, оптимальный срок действия концессии – не больше (и даже меньше) 30 лет, и такие соглашения должны включать механизмы их периодического пересмотра. В настоящее время в украинских соглашениях подобные механизмы отсутствуют. Впрочем, два соглашения, которые рассматриваются в настоящем исследовании, только начинают выполняться, и сейчас еще слишком рано делать окончательные выводы о том, насколько успешными они окажутся в будущем.

В **Казахстане** основная цель приватизации также заключалась в том, чтобы у предприятий ВКХ появились достаточные денежные средства. Правительство надеялось на то, что с частным сектором в отрасль придут значительные финансовые ресурсы. К сожалению, частные операторы, выкупившие активы, не имели ни этих ресурсов, ни опыта, необходимого для успешного управления предприятиями. В результате отрасль охватила волна банкротств, предприятия продавались и перепродавались снова и снова. В этом отношении Шымкентский водоканал скорее относится к исключениям.

В общем, если для правительства Армении коммерциализация отрасли в основном была средством повышения качества обслуживания населения и профессионального развития персонала предприятий в соответствии с надлежащей отраслевой практикой, то цели правительства Украины и Казахстана сводились не столько к эффективной работе операторов в будущем, сколько к поиску остро необходимой наличности.

В порядке заключения: практику государственно-частных партнерств следует начинать с более простых соглашений – договоров на оказание услуг и договоров управления. Так поступили в Армении. Представляется, что это разумная стратегия, позволяющая сторонам понять специфику таких отношений и накопить достаточный опыт. Она связана с меньшими рисками, и возможные ошибки обойдутся государству и населению не так дорого.

3.2 Анализ существующей нормативно-правовой базы

В пяти рассматриваемых примерах только правительство Армении до подготовки контрактов провело всесторонний анализ нормативно-правовой базы, хотя на этапе реализации определенные расхождения между контрактами и действующим законодательством все же выявились и в Армении, о чем свидетельствуют два примера ниже.

В ходе исполнения договора управления «Армводоканал» столкнулся с серьезными проблемами из-за расхождения некоторых положений контракта с нормами действующего законодательства. Подробнее об этом говорится во Вставке 1 ниже. Возникает серьезный вопрос: в случае расхождений между положениями контракта и нормами законодательства, чем должны руководствоваться стороны по контракту? Как показывает международная практика, подрядчики (особенно если это иностранные операторы) зачастую утверждают, что контракт является единственным юридически обязывающим документом, определяющим обязанности и ответственность подрядчика.

Вставка 1. Расхождения между положениями договора управления и действующим законодательством Армении

Расхождения в толковании действующего законодательства и положений контракта стали причиной серьезных разногласий между правительством и оператором. Рассматриваемый здесь пример касается штрафов за загрязнение водных ресурсов, налагаемых Министерством охраны природы. Порядок расчета и выплаты штрафов за загрязнение окружающей среды определяется законодательством, но с 1999 г. по конец 2002 г. водопроводно-канализационные предприятия Армении в законном порядке были временно освобождены от платы за загрязнение, а потом были реструктурированы и платежи за период с 2003 г. по 2005 г., которые переносились на 2006–2009 гг. Это делалось для того, чтобы помочь компаниям в укреплении их финансового положения, но при этом от компаний требовалось, чтобы они направляли сэкономленные таким образом средства на усовершенствование инфраструктуры водоотведения. Освобождение компаний от указанных платежей помогло армянскому правительству (опосредованным образом) удержать тарифы для домохозяйств на низком уровне.

Что касается «Армводоканала», то он был освобожден от платежей за загрязнение с 1 января 2003 г. по 31 декабря 2005 г., а выплаты за 2006–2008 гг. были перенесены на 2009–2012 гг. Ежегодная задолженность составила 35 миллионов драмов (70 тысяч евро). Юридически подрядчик не должен был выплачивать отложенные штрафы, поскольку они были перенесены на период после завершения текущего контракта, но, несмотря на имеющееся у подрядчика законное освобождение, Министерство охраны природы стало требовать с него платежи, указывая на то, что он обязан выполнять действующее законодательство.

В свою очередь, подрядчик утверждает, что значительное сокращение уровня загрязнения в период действия контракта (учитывая дату начала его исполнения) невозможно вследствие плохого состояния канализационных сетей и очистных сооружений и того, что инвестиции, необходимые для приведения системы в соответствие с существующими нормами, требуют длительного времени. Что еще более важно, инвестиционное финансирование (за которое отвечает правительство) в основном направлялось в водораспределительную инфраструктуру, а водоотведению и водоочистке отводилась лишь небольшая часть капиталовложений.

Эта ситуация привела к длительному и трудноразрешимому спору между сторонами, у каждой из которых были весомые аргументы, хотя на самом деле весьма вероятно, что основной причиной спора стало отсутствие взаимопонимания и надлежащей координации между ведомствами.

Из примера, представленного во Вставке 1, также следует, что в иных ситуациях такие освобождения - палка о двух концах. Они могут создавать больше проблем, чем решений, которые призваны обеспечить. Кроме того, они поддерживают «традицию» несоблюдения нормативов, и проблема может нарастать как снежный ком - достаточно начать с одного предприятия или отрасли, как остальные также станут требовать для себя исключений и привилегий, и это может привести к весьма негативным последствиям для бюджета страны.

Похожими противоречиями отмечена и ситуация с договором аренды в Ереване. Один из наиболее показательных примеров связан с оплатой водопользования/водозабора. Регулирующий ее закон устанавливает плату за водопользование/водозабор в размере одного драма за один кубический метр. Она может быть снижена до 0,05 драма/м.³, если предприятие, использующее неочищенную воду, как минимум на 50% принадлежит Государственному комитету водного хозяйства Армении или Ереванскому муниципалитету. Плата на уровне 0,05 драма/м.³ установлена и разрешениями на водопользование, полученными ереванской компанией (они регулируют забор и сброс воды). В предыдущий период предприятие более чем на 50% принадлежало Государственному комитету водного хозяйства и по закону платило 0,05 драма/м.³, однако после заключения договора аренды Государственный комитет водного хозяйства не является основным собственником нынешней компании, и в сентябре 2007 г. власти потребовали от «Ереван-Джур» оплаты в размере 1 драм/м.³, что соответствует закону, но не разрешениям на водопользование, которые являются неотъемлемой частью договора аренды. В среднем оператор ежегодно забирает 300 миллионов кубических метров неочищенной воды, и для него такое изменение ставки платежей означает существенное увеличение сопряженных затрат (приблизительно с 15 миллионов до 300 миллионов драм). Неудивительно, что такой недосмотр может привести стороны к серьезным разногласиям. В данном конкретном случае стороны договорились о совместном поиске решения и унификации требований законодательства и разрешений на водопользование.

Украинские контракты, ввиду частых изменений в нормативно-правовой базе, в основном содержат не конкретные требования, а отсылку к действующему законодательству, что привносит в них значительную неопределенность. Хотя многие считают такой подход гибким и поэтому правильным, он вряд ли способен вызвать доверие у иностранных операторов, которые могли бы взять украинские предприятия в управление. Неопределенность юридических формулировок влечет за собой определенные риски. Так, если положение о порядке определения тарифов отсылает стороны к действующему законодательству (которое в Украине постоянно меняется), оператор рискует не получить прибыль и не окупить капиталовложения. Однако финансовые риски, связанные с неблагоприятными последствиями изменения законодательства, несет не только оператор, но также и потребители, которые – в отсутствие четкого плана повышения тарифов – могут столкнуться с резким увеличением тарифов, имеющим целью покрытие всех непредвиденных издержек, которые нечетко определены в контракте.

Итак, для того, чтобы с самого начала обеспечить благоприятные условия работы и минимизировать возможные конфликты в будущем, нанимающей организации следует провести тщательный анализ всего применимого законодательства и нормативных актов, которые могут повлиять на исполнение контракта, и обеспечить соответствие контракта действующему законодательству. Поскольку в период существования партнерства законодательство может измениться, в контракте должен быть расписан порядок его пересмотра с тем, чтобы у сторон была возможность надлежащим образом обсуждать любые изменения в законодательстве, которые могут повлиять на исполнение контракта.

3.3 Анализ активов и пассивов предприятия, реструктуризация предприятия

Анализ активов и пассивов предприятия (включая финансовые и технические аспекты, управление, персонал и т.д.) до заключения контракта имеет важнейшее значение. Он позволит нанимающей организации лучше оценить реальное положение предприятия, определить и сформулировать цели контракта. Далее, станет понятно, требуется ли (финансовая) реструктуризация предприятия с тем, чтобы сделать его более привлекательным для участников предстоящего конкурса.

Реструктуризация предприятия до подписания контракта с новым оператором - распространенная практика во многих странах. В Армении к ней прибегали несколько раз, и в связи с этим мы хотим остановиться на примере, относящемся к договору управления и представленному во Вставке 2. Этот пример свидетельствует о важности своевременной реструктуризации. В случае с армянским договором управления реструктуризацию проводили уже после выбора подрядчика и подписания контракта, что создало для оператора определенные трудности в его текущей деятельности.

Правительство Армении утверждает, что уже проводило подобную финансовую реструктуризацию трех других предприятий ВКХ, включая реструктурирование их задолженности, перед тем, как предложить их частным операторам, и в тех трех случаях все прошло успешно - в отличие от ситуации с компанией SAUR. Не оспаривая положительный опыт армянского правительства, можно указать на то, что первые три предприятия были небольшими, имели не так много клиентов, а их задолженность была несравненно меньше долгов «Армводоканала». Как правило, перевод на другую компанию дебиторской задолженности (счета к получению) не представляет затруднений, сложнее перевести на вновь созданную компанию кредиторскую задолженность, поскольку для этого обычно требуется письменное согласие кредиторов предприятия. Если не получится достигнуть соглашения, инициатива может закончиться неудачей.

Следует отметить, что в контексте договоров аренды и концессии передача активов новой компании является стандартной практикой. В таких случаях создание новой компании требуется законом. С другой стороны, старые «плохие» долги не имеют никакого отношения к созданию новой компании в связи с договором аренды. В случае аренды/концессии все активы передаются новой компании на период действия соглашения.

Вставка 2. Разногласия по вопросу управления задолженностью «Армводоканала» (Армения)

К моменту появления подрядчика у предприятия накопилась большая задолженность (в основном по платежам за электричество и по заработной плате), и правительство приняло решение о его реструктуризации путем разделения на две компании. Новая компания получила значительную часть задолженности «Армводоканала». Задолженность была разделена на краткосрочную и долгосрочную. Долгосрочную перевели на новую компанию, а краткосрочная осталась на «Армводоканале».

Необходимость перевода дебиторской (от пользователей) и кредиторской (поставщикам) задолженности значительно усложняла работу подрядчика и отнимала у него много времени. Возникла путаница как внутри «Армводоканала», так и в его отношениях с клиентами. В базе данных пришлось разделять клиентов на группы с тем, чтобы отделить долгосрочную задолженность от краткосрочной. Поскольку сама база данных по клиентам была довольно плохого качества, коммерческие службы и бухгалтерия едва справлялись с этой работой. При этом в новой компании, которая должна была взыскивать долгосрочные долги с самых безнадежных клиентов, работало всего несколько человек, и у них просто не было физической возможности добиваться взыскания задолженности. У подрядчика, привлеченного по договору управления, отсутствовали инструменты воздействия на должников, которыми пользовалась старая компания - она могла отключать злостных неплательщиков, налагать штрафы, подавать на неплательщиков в суд. Новая «виртуальная» компания была лишена всех этих возможностей. Ко всему этому, предложение клиентам платить новой компании, которая не предоставляла им никаких услуг, могло рассматриваться как противозаконное.

Из-за разделения клиентов на группы в базе данных возникли проблемы и с финансовым учетом. Например, подрядчик не мог показать какую-либо просроченную задолженность следующие два года, а из-за такого пересчета задолженности менялось первоначальное соотношение дебиторской и кредиторской задолженности. Еще важнее то, что долги перед отдельными поставщиками (энергетическая и телекоммуникационная компании, банки и т.д.) были переведены без их согласия, и существовал риск того, что некоторые поставщики откажутся признавать перевод задолженности на другую компанию, на который они не давали письменного согласия. Собственно, так и произошло - к компании несколько раз предъявляли иски. Финансовый аудитор компании не только выявил эту практику, но и подверг ее критике.

Ситуация, описанная во Вставке 2, – классический пример того, к чему иногда приводят добрые намерения. Решение о разделении задолженности и создании новой компании для управления некоторой ее частью принималось с благими целями. Таким образом хотели создать для нового подрядчика благоприятные финансовые условия, но отсутствие опыта с операциями такого масштаба и игнорирование некоторых правовых вопросов обернулось проблемами иного характера. В общем, рассматриваемое решение не лишено целесообразности, но в определенных ситуациях правильнее будет использовать иные подходы. Во-первых, если в контексте договора управления разделение задолженности и создание новой компании представляется наиболее предпочтительным решением, и нанимающая организация намерена гарантировать себя от серьезных правовых споров в будущем, ей следует:

- Убедиться в том, что национальное законодательство разрешает перевод задолженности (дебиторской и кредиторской);
- Даже если законодательство разрешает перевод задолженности, заранее согласовать его с кредиторами компании. Как показывает международная практика, правильнее всего собрать для этого представителей кредиторов, обсудить и согласовать с ними такое решение;
- Даже если законодательство разрешает перевод задолженности, проанализировать его техническую возможность и целесообразность - в отношении и пассивов, и активов. В случае положительного результата следует провести фактическую реструктуризацию до подписания контракта с тем, чтобы контракт надлежащим образом отражал изменения.

Как показывает опыт, в случаях, аналогичных ситуации с «Армводоканалом», когда предприятие имеет обширную сеть, охватывающую и сельские районы, стоимость проведения необходимой экспертизы оценивается как минимум в 2 – 3 миллиона евро. Это длительная и сложная работа. Нанимающая организация должна быть готова к большим издержкам, и ей, возможно, придется создать что-то вроде «фонда начальных затрат», который может быть сформирован из средств госбюджета или за счет международных грантов. Далее, в случае договоров управления рекомендуется оставить всю дебиторскую и кредиторскую задолженность на одной компании - тогда подрядчик, привлеченный по договору управления, сможет взять в банке краткосрочный кредит для покрытия начальной задолженности, а затем погасить его из средств госбюджета или за счет тарифов.

3.4 Подготовка конкурса и выбор подрядчика

Проведению конкурса предшествует исследование рынка и выявление интереса со стороны потенциальных участников. Для этого нанимающая организация должна подготовить проект технического задания, в целом определяющего цели и рамки контракта, а также основные условия и требования к подготовке предложений. Необходимо, чтобы запрос предложений (техническое задание плюс требования к участникам) распространялся как можно шире с тем, чтобы он дошел до всех потенциальных кандидатов.

Определившись с предпочтительной моделью контракта, органы власти должны принять решение о процедуре выбора подрядчика. Есть три основные процедуры, а именно:

- Конкурсные торги (открытые или ограниченные);
- Конкурентные переговоры (нанимающая организация одновременно ведет переговоры с несколькими операторами);

- Прямые переговоры (нанимающая организация ведет переговоры только с одним оператором).

Хотя проведение конкурсных торгов будет для нанимающей организации наиболее обременительным вариантом (в частности, организаторы конкурса должны стандартизировать все оцениваемые технические параметры и добиться от всех участников подготовки стандартных заявок), считается, что в целом конкурсные торги способствуют прозрачности процесса и позволяют заинтересовать более широкий круг потенциальных участников. Опыт показывает, что при выборе подрядчиков в коммунальном секторе эта процедура является наиболее распространенной.

Как правило, конкурсные торги включают следующие этапы:

- Органы власти извещают общественность о том, что они ищут оператора для оказания услуг водоснабжения и ожидают от частных компаний выражения заинтересованности.
- Разрабатывается формальная процедура оценки потенциальных участников конкурса; составляется список участников, отвечающих установленным квалификационным требованиям.
- Потенциальным участникам направляется конкурсная документация и проекты соответствующих документов.
- В рамках формальной, публичной процедуры проходит представление и оценка заявок и выбор победителя.

Одна из наиболее сложных составляющих этого процесса - определение надлежащих технических и финансовых критериев оценки и методов ранжирования участников. Как правило, критерии оценки в основном связаны с качеством бизнес-планов, представляемых кандидатами и освещающими вопросы хозяйственной деятельности и инвестиций, возможно, включая также планы финансирования кандидатами оборотного капитала и капиталовложений. Существующие критерии финансовой оценки весьма многочисленны и могут различаться в зависимости от типа соглашения. В Таблице 2 ниже представлены некоторые из наиболее распространенных финансовых критериев, используемых для различных моделей контрактов.

Таблица 2. Возможные критерии финансовой оценки по типам контрактов

Контракт	Наиболее распространенные критерии финансовой оценки
Договор управления	Минимальная фиксированная плата за управление
Аренда	Минимальный тариф для потребителей, максимальная арендная плата для арендатора или минимальный уровень субсидий со стороны нанимающей организации
Концессия	Минимальный тариф для потребителей, максимальная концессионная плата для концессионера или минимальный уровень субсидий со стороны нанимающей организации; целевые показатели в отношении расширения сети и зоны обслуживания
Передача активов	Максимальная плата за выкуп предприятия

Source: Источник: World Bank and PPIAF (2006).

В отношении договоров аренды в странах, где тарифы устанавливаются регулирующим органом и где механизм определения тарифов устанавливается законом, использование наиболее низкого тарифа для потребителей, предлагаемого участниками конкурса, в качестве одного из основных критериев отбора, представляется особенно проблематичным. Одно из возможных решений в такой ситуации – потребовать от участников, чтобы в финансовых предложениях они ориентировочно указывали свою «ожидаемую прибыль». Ее включение в тариф, утвержденный регулятором, в качестве фиксированной составляющей может сделать тариф более прозрачным. Далее, важно также проанализировать, как структурирована предлагаемая арендная или концессионная плата и как она привязана к предлагаемому тарифу (подробнее об этом – во Вставке 3 ниже).

Вставка 3. Как структурировать концессионную плату?

Концессионная плата фактически является арендной платой за использование существующих активов плюс право обслуживать новых клиентов. Опыт показывает, что она может представлять собой то или иное сочетание единовременного платежа в начале исполнения контракта и ежегодной платы в течение срока концессии. Чем больше первоначальный платеж, тем выше риск для подрядчика. Поскольку потенциальные участники конкурса, возможно, применят к платежам, выплачиваемым в ходе выполнения всего контракта, более высокую ставку дисконтирования, чем это сделало бы правительство, чистая приведенная стоимость концессионной платы для правительства будет, наверное, выше, если она будет структурирована как ежегодный платеж, что также влечет за собой преимущества в отношении налогов.

В некоторых особых обстоятельствах разумно рассмотреть возможность ежегодного платежа, если в начале контракта предусматривается двух- или трехлетний льготный период – на то время, когда движение наличности у подрядчика, вероятно, будет отрицательным ввиду необходимости финансировать значительные капиталовложения, особенно в ВКХ. Более того, структурирование арендной платы как последовательности платежей в период действия концессии, а не единовременного платежа в начале концессии, будет способствовать тому, что существующее концессионное соглашение будет поддержано и новым правительством, поскольку и оно найдет его выгодным. Дело в том, что после выборов вновь сформированные правительства, особенно если к власти пришла оппозиционная партия, зачастую подвергают сомнению концессионные соглашения, заключенные ранее, и либо создают препятствия для их выполнения, либо затягивают с согласованным повышением тарифов. Это происходит как по политическим причинам, так и из-за того, что новое правительство не имеет прямых финансовых выгод от концессии. Структурирование концессионной платы на период действия концессии поможет преодолеть это затруднение.

Обычно ежегодная концессионная плата (как это происходит в секторе водоснабжения и водоотведения) структурируется в процентах от суммы счетов за услуги или от суммы фактически полученных средств. Участникам конкурса всегда выгоднее второе, поскольку таким образом риск неплатежей частично переносится на правительство, но для укрепления платежной дисциплины предпочтительнее привязывать концессионную плату к выставленным счетам за услуги. Возможно, в долгосрочной перспективе это различие не столь уж существенно, поскольку любой концессионер будет добиваться того, чтобы в течение трех или четырех лет доля неплатежей сократилась до уровня менее пяти процентов, однако привязка ежегодной концессионной платы к поступлениям не столь убедительна, если рассматривать ее как плату за аренду существующих активов. Целесообразнее будет определить ежегодную плату в виде фиксированной суммы, привязанной к усредненному тарифу. Например, она может быть эквивалентна среднему тарифу за x миллионов единиц обслуживания, где x либо указывается заранее, либо определяется в ходе конкурсной процедуры.

Источник: *Guasch, J. L. (2004).*

Обычно процедура конкурсных торгов включает два этапа: на первом этапе происходит предквалификационный отбор кандидатов, на втором – техническая и финансовая оценка предложений кандидатов, прошедших предквалификационный отбор.

Практика, о которой говорится выше, во многом отражается и в анализируемых нами примерах. Так, перед объявлением конкурса по Ереванскому водоканалу правительство Армении провело исследование рынка с целью анализа альтернативных вариантов привлечения частного сектора и оценки преимуществ и недостатков этих вариантов в контексте конкретного предприятия. В частности, правительство опросило 13 операторов, включая Berlinwasser International, Gelsenwasser, SAUR и Véolia. Проведенный анализ убедил правительство в том, что для Еревана наиболее предпочтительным является договор аренды.

Для обоих армянских контрактов (договор управления и договор аренды) пакет конкурсных документов и порядок оценки кандидатов и выбора победителя были разработаны в соответствии с надлежащей международной практикой. Организация конкурса и выбор подрядчика для договора аренды подробнее рассматриваются во Вставке 4 ниже.

В связи с проведением конкурса для ереванского договора аренды следует отметить несколько моментов:

- Процесс занял более полутора лет. Для его организации правительство учредило межведомственный комитет, который включал представителей всех заинтересованных министерств и должен был предложить критерии технической и финансовой оценки заявок и систему ранжирования кандидатов. В помощь комитету правительство наняло иностранного консультанта, который оплачивался Всемирным банком. Армянский опыт свидетельствует о том, что хотя привлечение иностранных консультантов может быть очень полезным, само по себе оно не обеспечивает надлежащую подготовку контрактов и конкурсных документов.
- В общем, предложенные критерии оценки и отбора были немногочисленными, простыми, четкими и понятными. При этом они допускали дальнейшую детализацию – например, в отношении того, как оценивать качество бизнес-плана. Безусловно, это способствовало прозрачности и убедительности процесса.
- Использование только одного критерия отбора – предложение наименьшего среднего дисконтированного тарифа, рассчитанного на срок аренды и обеспечивающего минимальные технические требования, – позволяет достаточно легко и объективно сравнивать кандидатов.
- Критерии оценки и отбора четко раскрывали основные приоритеты армянского правительства в отношении данного контракта. Изложение этих критериев фактически было одним из способов заявить цели контракта.

Вставка 4. Конкурсная процедура и выбор подрядчика для договора аренды в Ереване

А: Пакет конкурсных документов

Пакет конкурсных документов, подготовленный правительством по Ереванскому водоканалу, включал:

- Запрос предложений, определяющий формат и содержание заявок кандидатов, которые в свою очередь должны были включать техническое и финансовое предложения. Каждое из этих предложений должно было состоять из нескольких документов, но основными были бизнес-план и описание кадровой политики/ штатное расписание в рамках технического предложения и финансовый прогноз и модель движения денежных средств в рамках финансового предложения. Финансовое предложение кандидатов включало базовые тарифы, скорректированные в соответствии с компонентами корректировки тарифов.
- Договор аренды – в пакет входил проект договора с тем, чтобы кандидаты могли лучше понять цели и рамки договора, а также конкретные условия предложения.
- Разрешение на пользование водными системами, определяющее порядок утверждения тарифов и методологию их корректировки и устанавливающее тариф на водоснабжение и водоотведение. Разрешение выдавалось на 10 лет с даты начала исполнения контракта.
- Информационный документ по проекту, не имеющий строгого юридического характера.

Б: Критерии оценки

1. Критерии оценки технических предложений:

- качество методологии и бизнес-плана (45 баллов), и
- качество предложенной кадровой политики (55 баллов).
- Для того, чтобы быть допущенным к конкурсу, техническое предложение кандидата в совокупности должно было набрать не менее 75 баллов («технический минимум»).

2. Критерии оценки финансовых предложений:

- уровень тарифов, предложенный кандидатом.

Общая оценка заявок учитывала технические и финансовые предложения.

В: Критерии отбора

Критерий отбора победителя конкурса - предложение наименьшего среднего дисконтированного тарифа, рассчитанного на срок аренды и обеспечивающего минимальные технические требования.

Г: Обсуждение условий контракта

Обсуждение условий контракта с победителем не предусматривалось. Такие переговоры могут иметь место в исключительных случаях; обычно они связаны с платежами, установленными законодательством (например, арендная плата, платежи за загрязнение окружающей среды).

Источник: Используется информация, представленная в *Khachatryan, G. (2009)*.

Интересно сравнить организацию этого процесса в Армении и Украине. Так, в Бердянске администрация провела открытый публичный конкурс, как это и требуется законодательством. Для отбора победителя в основном использовались критерии, широко используемые в таких случаях во многих странах. В общем, они сводились к следующему: техническая и хозяйственно-экономическая обоснованность предложения, качество обслуживания, потенциал предприятия с точки зрения социального развития. Впрочем, эти критерии были определены лишь в общих чертах и могли по-разному толковаться членами конкурсной комиссии (см. Вставку 5 ниже) – например, в отношении того, как определять максимальное удовлетворение потребностей населения. Отсутствие четко определенных критериев привносит в процесс выбора кандидата элемент субъективности. Представляется, что на самом деле основными факторами выбора победителя стали размер концессионной платы и определенное политическое давление. Неофициальные данные свидетельствуют о том, процесс выбора операторов ВКХ в странах ВЕКЦА по-прежнему остается весьма политизированным, а правила и критерии уступают перед политическим давлением и лоббированием.

Вставка 5. Критерии оценки для концессионного соглашения в Бердянске, Украина

Основные критерии оценки и выбора победителя были изложены в пакете конкурсных документов. Использовалось семь критериев:

- Надежность оператора, серьезность намерений оператора и его партнеров;
- Наиболее выгодное и убедительное предложение о финансировании;
- Уровень эксплуатационных затрат (обеспечивающий максимальную рентабельность и оптимальную окупаемость);
- Возможность инвестирования в ремонт и модернизацию инфраструктуры в максимально ранние сроки;
- Максимальный уровень сбора платежей по тарифам;
- Максимальное удовлетворение потребностей населения;
- Максимальное сохранение оператором имеющегося персонала предприятия после вступления контракта в силу.

На этапе проведения конкурса в Бердянске пять кандидатов, подавших заявки, имели возможность встретиться с представителями предприятия и получить у них более подробную информацию о его техническом и финансовом состоянии. Встречи с каждым кандидатом проходили отдельно. Теоретически это должно означать, что все кандидаты получили равный доступ к информации, хотя на практике при такой организации некоторым кандидатам ее может быть предоставлено больше, чем другим. Мы не утверждаем, что так произошло и в Бердянске, но при надлежащем подходе принцип прозрачности требует того, чтобы была организована общая встреча с представителями предприятия для всех пяти кандидатов в одно и то же время.

Как правило, в Армении организаторы конкурсов предварительно собирают всех участников, представляют им запрос предложений и вместе с ними кратко рассматривают его технические аспекты. Еще одна цель таких собраний – дать их участникам возможность высказать свои предложения относительно содержания и рамок контракта.

3.5 Достоверность исходных данных и информации

Качество исходной (или базовой) информации, предоставляемой кандидатам в техническом задании, имеет важнейшее значение для подготовки ими предложений и бизнес-планов. Как правило, техническое задание должно включать достаточно надежные данные и информацию о финансовом и техническом состоянии предприятия, а также о производственных задачах и показателях деятельности, которые призван обеспечить контракт.

Существует несколько общепринятых практических правил, относящихся к предоставлению такой исходной (базовой) информации:

- Во-первых, данные, включенные в техническое задание нанимающей организацией, должны быть как можно более точными и всесторонними. Из этого следует, что на начальном этапе нанимающая организация должна провести тщательную инвентаризацию активов предприятия и их достоверную оценку. В отсутствие у нанимающей организации необходимого для этого опыта она может привлечь к этой работе консультанта.
- Во-вторых, нельзя менять эти исходные данные в период между опубликованием технического задания и началом исполнения контракта, иначе некоторые из ключевых показателей, используемых на этапе выбора подрядчика, могут утратить свое значение.
- В-третьих, от этого правила можно отступить в том случае, когда известно, что исходные данные не являются достаточно точными и достоверными – например, если технические проекты, подготовленные много лет назад, слишком несовершенны или утрачены. В подобных обстоятельствах (особенно если они имеют значение для ключевых показателей) необходимо четко определить такие данные и предусмотреть в контракте возможность их корректировки; при этом до начала исполнения контракта следует сохранить все индексы остальных исходных данных в прежнем виде.
- В-четвертых, в случае низкого качества исходных данных необходимо произвести повторную оценку активов до их фактической передачи оператору. Эта работа может быть возложена на самого оператора. Лучше всего обязать подрядчика произвести оценку активов в первые несколько месяцев, т.е. в период между подписанием контракта и началом его фактического исполнения¹⁰. Во избежание конфликтов сторонам следует заранее определить и согласовать методику оценки активов.

Как минимум, начальная оценка должна охватывать следующие вопросы:

- Существующая и планируемая зона обслуживания;
- Текущие характеристики службы - предоставляемые, учитываемые (с помощью счетчиков) и оплачиваемые объемы;
- Общая инвентаризация активов предприятия и оценка их состояния;
- Тарифы (уровень, структура, субсидии);
- Общие финансовые показатели;
- Штатное расписание и кадровая политика.

10. Как правило, дата подписания контракта и дата начала его фактического исполнения не совпадают. Обычно их разделяют несколько месяцев. Этот период используется подрядчиком для того, чтобы лучше ознакомиться с производственной деятельностью предприятия и проверить допущения, сделанные на будущее. В случае ереванского договора аренды этот период составил шесть месяцев.

Хотя в целом правительство Армении следовало этим правилам, в ряде случаев исходные данные оказались недостаточно надежными, что повлияло на достоверность последующей оценки активов.

Так, в период между проведением конкурса и началом исполнения ереванского договора аренды в Армении изменилось трудовое законодательство, вследствие чего зарплата персонала предприятия выросла на 35%, при том что в течение первого года договор обязывал оператора сохранять зарплату всего местного персонала на прежнем уровне. Таким образом, уже в самом начале бизнес-план, подготовленный оператором, стал менее реалистичным. Такое иногда случается, и поэтому важно, чтобы контракт предусматривал процедуру для таких рисков.

Далее, в странах ВЕКЦА у государственных органов зачастую не хватает опыта оценки и передачи активов, поскольку в советское время такие задачи перед ними вообще не ставились. В случае ереванского договора аренды оценка активов, проведенная правительством, не сопровождалась оценкой активов подрядчиком. Правительство прямо не потребовало от подрядчика, чтобы со своей стороны он также провел оценку активов предприятия. Приступив к управлению предприятием, подрядчик начал находить расхождения между представленными и фактическими данными, из-за чего первый год исполнения договора ознаменовался многочисленными разногласиями между сторонами в связи с качеством и толкованием исходных данных. Если бы правительство сразу потребовало от подрядчика проведения им самостоятельной оценки активов, таких разногласий можно было бы избежать или разрешить их на ранней стадии, и этап запуска контракта прошел бы с меньшими проблемами.

3.6 Основные выводы

Этап подготовки контракта имеет ключевое значение для успеха будущего партнерства. На этом этапе нанимающая организация должна принять ряд важных решений, относящиеся к модели контракта, организации конкурсной процедуры и методологии выбора подрядчика.

Анализ процесса подготовки и разработки контрактов, рассматриваемых в настоящем исследовании, позволяет сделать следующие основные выводы:

- Армения начала практику государственно-частных партнерств с менее сложных контрактов (договоров на оказание услуг и договоров управления), и ее опыт свидетельствует о том, что такой подход имеет ряд преимуществ. Он позволяет государственным органам овладеть непростыми вопросами правового и технического характера, обрести уверенность в своих силах и затем переходить к более сложным договорам аренды или концессионным соглашениям.
- Перед подготовкой проекта контракта нанимающая организация должна провести всесторонний анализ применимой нормативно-правовой базы и четко определить цели, достижение которых призван обеспечить контракт. Необходимо привести контракт в соответствие с действующим законодательством – в будущем это позволит сторонам избежать длительных конфликтов и разногласий, что подтверждается опытом Армении.
- Перед заключением контракта нанимающей организации следует провести тщательную инвентаризацию и оценку активов и пассивов предприятия. Если такая оценка выявит необходимость реструктуризации предприятия, реструктуризацию необходимо провести до заключения контракта и в соответствии с надлежащей международной практикой.

- Подготовка контракта требует качественных исходных данных и информации. Если исходные данные или начальная оценка не представляются достаточно надежными, правительство может обязать подрядчика провести собственную оценку активов предприятия. Лучшее время для этого – сразу после подписания контракта, перед тем, как подрядчик фактически приступит к операциям. В таком случае стороны должны четко определить и согласовать методологию повторной оценки активов.
- В странах ВЕКЦА конкурсные торги являются, пожалуй, наиболее предпочтительной процедурой выбора подрядчика. Простые, четкие и хорошо разработанные критерии технической и финансовой оценки и выбора победителя будут способствовать прозрачности процедуры и должному учету рыночных факторов. Далее, мировой опыт (в том числе опыт Армении) свидетельствует о том, что надлежащая подготовка и проведение конкурсных торгов требуют времени и значительных затрат, и нанимающей организации следует учитывать это с самого начала.
- Вместе с тем, использование конкурсной процедуры и наличие критериев отбора сами по себе не обеспечивают надежности процесса и доверия к нему. Неофициальные данные, полученные из Украины, указывают на чрезмерную политизацию процесса выбора операторов ВКХ. Правила и критерии зачастую уступают перед политическим давлением и лоббированием.
- Иностраные консультанты могут оказывать определенную помощь в подготовке и разработке контракта, однако (как показывает опыт Армении) какими бы высококвалифицированными они ни были, их привлечение будет плодотворным только в том случае, если они тесно взаимодействуют с нанимающей организацией и пользуются полной поддержкой с ее стороны.

ГЛАВА 4. ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Надлежащая практика

(i) Начальная оценка

Перед тем, как выбрать показатели деятельности, сторонам по контракту следует провести тщательную оценку технического и финансового состояния предприятия с тем, чтобы исчерпывающим образом определить его показатели в период, предшествующий исполнению контракта. Такая оценка позволит сторонам согласовать реалистичные показатели деятельности с учетом текущего состояния предприятия.

(ii) Выбор показателей деятельности

Контракт должен четко определять все показатели деятельности, которые будут контролироваться в ходе его исполнения, равно как и механизмы корректировки показателей. Если вознаграждение оператора зависит от выполнения установленных показателей, это также должно быть четко указано в контракте.

Показатели деятельности могут быть привязаны к финансовым (например, коэффициент операционных издержек, собираемость платежей) и операционным (неучтенный расход воды, прорывы в сетях водоснабжения, средняя дневная продолжительность предоставления услуг, обслуживаемое население) результатам предприятия. Показатели деятельности должны быть немногочисленными, простыми, реалистичными и удобными для измерения и мониторинга.

Показатели деятельности – важнейший элемент контрактов, модели которых рассматриваются в настоящем отчете. Их включение в контракты позволяет измерять и оценивать результаты операторов и соотносить их как с обязательствами операторов, так и с целями контракта. Использование хорошо разработанных показателей способствует большей прозрачности и объективности процесса. Показатели деятельности особенно важны с точки зрения охраны окружающей среды, поскольку обычно ими определяются очень конкретные задачи в отношении качества воды (водопроводной и стоков). Именно по этой причине природоохранные органы должны быть самым непосредственным образом привлечены к подготовке контрактов с тем, чтобы контракты надлежащим образом отражали природоохранные цели.

Далее, система бонусов и штрафов, зачастую встроенная в такие контракты, также может быть прямо увязана с выполнением заданных показателей деятельности, и тогда стороны особенно тщательно занимаются определением показателей и методов их измерения.

В данном разделе рассматриваются три основных вопроса, относящиеся к показателям деятельности, а именно:

- Определение и выбор ключевых показателей деятельности;
- Исходные данные, используемые при согласовании применяемых показателей;
- Мониторинг показателей.

4.1 Определение и выбор показателей деятельности

Показатели могут быть приблизительно разделены на три основные группы, отражающие различные аспекты деятельности оператора. Это:

- Финансовые результаты подрядчика;
- Эффективность подрядчика; и
- Операционные результаты подрядчика.

Показатели, относящиеся к финансовым результатам подрядчика

В этой группе к наиболее широко используемым показателям относятся: коэффициент операционных издержек (отношение эксплуатационных затрат к операционному доходу)¹¹, увеличение общей суммы собираемой выручки, расходы на оплату труда или на оплату энергоносителей, коэффициенты рентабельности¹², обслуживание задолженности.

Показатели, определяющие эффективность подрядчика

Эта группа главным образом включает следующие показатели: количество персонала (зачастую рассчитываемое относительно населения или территории, обслуживаемых оператором), неучтенный расход воды, количество прорывов в сетях (рассчитываемое относительно определенного периода времени или протяженности трубопроводной сети), время и характер реагирования на жалобы и запросы потребителей, уровень оснащенности приборами учета потребления воды и эффективность их использования.

Показатели, относящиеся к операционным результатам подрядчика

В эту группу в основном входят следующие показатели: непрерывность обслуживания (или средняя дневная продолжительность предоставления услуг), количество обслуживаемого населения, среднее производство воды, среднее потребление воды, среднее давление в распределительной системе, качество воды, уровень очистки воды и качество сточных вод, сбрасываемых очистными сооружениями в окружающую среду.

Финансовые показатели важнее для договоров управления и договоров аренды, чем для концессионных соглашений (поскольку в случае концессии за все капиталовложения отвечает оператор, и предполагается, что его решения будут разумными). В любом случае, практика показывает, что в контрактах, основанных на показателях деятельности, для мониторинга и регулярных измерений обычно применяются лишь очень немногие из этих показателей. Они редко используются и как основа для расчета бонусов/штрафов. Очевидно, что это объясняется реальными целями нанимающей организации, основные усилия которой в первую очередь направлены на обеспечение населения качественными услугами водоснабжения.

11 . Для его определения эксплуатационные затраты компании делятся на ее операционный доход.

12 . Коэффициенты рентабельности отражают экономическую эффективность компании, анализируя отношение прибыли к продажам, суммарным активам и чистой стоимости компании.

Для оценки качества обслуживания населения больше подходят показатели, определяющие эффективность и операционные результаты предприятия, поэтому во многих контрактах, основанных на показателях деятельности, они являются основополагающими.

Нанимающая организация сможет осуществлять мониторинг показателей и их реалистичную оценку в том случае, если они будут конкретизированы в отношении:

- Точного определения каждого стандарта обслуживания;
- Уровня обслуживания, который должен быть обеспечен для каждой территории и каждой категории потребителей;
- Сроков, в которые должно быть обеспечено выполнение стандарта; при этом в качестве исходного берется уровень, обеспечиваемый предприятием в настоящее время, и определяется реалистичный временной график улучшений;
- Того, как именно будет происходить мониторинг соответствия и измерение показателей;
- Обстоятельств и событий, оправдывающих невыполнение заданных стандартов;
- Санкций за невыполнение заданных стандартов.

К контракту должно прилагаться подробное описание требований, в отношении которых будет вестись мониторинг. Как минимум, они должны быть определены относительно охвата (количество населения, получающего услуги) и качества услуг (пригодность водопроводной воды для питья, надежность, давление, очистка стоков, работа с клиентами). Оператор обязан отчитываться о ходе достижения заданных показателей, и такая информация должна доводиться для широкой общественности.

Вот некоторые из общепринятых минимальных стандартов:

- Давление не менее 1,5 бар во избежание загрязнения;
- Обеспеченность обслуживаемого населения водой - не менее 20 литров на человека в день;
- Непрерывное, т.е. круглосуточное обслуживание;
- Соответствие качества воды стандартам Международной организации здравоохранения.

Впрочем, эти стандарты следует использовать аккуратно, руководствуясь спецификой предприятия и национального законодательства. Если, например, на момент начала исполнения контракта качество обслуживания очень низкое (а так часто и бывает), контракт должен предусматривать разумный и реалистичный график повышения качества услуг. Не стоит с самого начала обещать соответствие нормам Всемирная Организация Здравоохранения или бесперебойное круглосуточное обслуживание – это может повредить успешному выполнению проекта.

Вопросы, имеющие значение для выбора показателей деятельности

В целом, для того, чтобы показатели деятельности были значимыми, измеряемыми и отслеживаемыми в процессе мониторинга, они должны быть:

- Тщательно разработанными и адаптированными к конкретному контракту: показатели должны выбираться исходя из начальной оценки состояния предприятия и с той целью, чтобы оператор занимался самыми насущными и критичными аспектами управления предприятием и инвестиций.
- Реалистичными: показатели должны быть тщательно выбраны с тем, чтобы было удобно вести их регулярный мониторинг, а оператор действительно мог обеспечить их выполнение. Наличие у оператора возможности обеспечить выполнение заданных показателей имеет большое значение. Не стоит требовать 100-процентой непрерывности обслуживания, если такое требование не соответствует ни техническим, ни финансовым возможностям – оно просто становится бессмысленным.
- Ограниченными по количеству: Количество показателей деятельности должно быть ограниченным. Некоторые контракты, заключенные или разрабатываемые в последнее время в странах ВЕКЦА, предусматривают более 100 показателей, выполнение которых должен контролировать оператор. Требование о мониторинге такого количества показателей может быть контрпродуктивным - на мониторинг и подготовку отчетности оператору придется тратить столько же времени, сколько и на работу, фактически направленную на достижение результатов. Как показывает имеющийся опыт, разумное количество показателей – около двадцати.

4.2 Определение базового сценария

Определение реалистичных показателей деятельности – весьма сложная задача. Для того, чтобы выполнить ее правильно, необходимо опираться на надежные данные и качественный базовый сценарий. Такой сценарий будет отправной точкой для пересмотра стандартов или тарифов в будущем. Для определения параметров и допущений, принятых на этапе согласования контракта, требуется исходная экономическая модель или экономическое обоснование.

Обычно от операторов требуют, чтобы в своих конкурсных предложениях они заявляли определенные обязательства и цели, относящиеся к финансам и уровню обслуживания, – как правило, это тарифы, которые будут взиматься оператором, увеличение охвата, параметры повышения качества обслуживания. Для того, чтобы принять на себя такие обязательства, оператор должен иметь информацию по количеству потребителей, коммерческим и финансовым результатам деятельности предприятия, уровням обслуживания, протяженности и состоянию инфраструктурных активов. Только при ее наличии оператор сможет прогнозировать потребности в инвестициях и возможные направления повышения эффективности и на этой основе определить вероятную стоимость услуг и реалистичные параметры повышения качества обслуживания.

Как мы уже говорили, зачастую проблема заключается в низком качестве имеющихся данных. Собрать надежную информацию по всем значимым факторам вряд ли возможно, на это не хватит ни времени, ни денег; обычно нанимающая организация дает свои оценки в подготовленных ей конкурсных документах, но ни сама нанимающая организация, ни консультант, помогающий ей в подготовке документов, не берут на себя ответственности за точность представленных оценок.

Таким образом, участникам конкурса приходится брать на себя обязательства по уровням обслуживания и тарифам, не зная наверняка, сколь реалистичными являются эти уровни и тарифы. Стороны подписывают контракт, оператор начинает работать – и получать новую информацию. Зачастую он обнаруживает существенные расхождения между данными, представленными в конкурсных документах, и тем, что есть на самом деле. Например, потребителей может оказаться больше или меньше, большей или меньшей оказывается протяженность сети – (а это влияет на затраты на техническое обслуживание и восстановление инфраструктуры), фактические уровни потребления отличаются от заявленных и т.д.

Опыт показывает, что это весьма распространенная ситуация с контрактами, основанными на показателях деятельности. Для минимизации подобных проблем в тех случаях, когда не хватает надежных исходных данных, показатели или стандарты деятельности зачастую устанавливаются не в абсолютных значениях, а как приращение к исходному значению.

Далее, и об этом уже говорилось выше, контракт должен предусматривать определенный период (например, шесть месяцев), в течение которого оператор может скорректировать базовый сценарий и вновь согласовать его с нанимающей организацией. Это может быть сделано параллельно с повторной оценкой активов. Если на этапе подготовки контракта используется определенная финансовая модель, в контракте должно быть указано, что для оценки финансовых последствий, обусловленных выявленными расхождениями между фактическими данными и предварительными допущениями, допущения будут заменены в модели фактическими данными. Кроме того, в контракте необходимо предусмотреть процедуру, позволяющую вернуться к вопросу о проблемных данных через некоторое время после начала производственной деятельности оператора.

Можно предусмотреть и иные меры, обеспечивающие более полную информацию о реальном состоянии активов и уровней обслуживания. В дальнейшем эта информация может быть использована для корректировки контракта и в процессе мониторинга показателей оператора. Среди прочего, такие меры могут заключаться в том, чтобы обязать оператора:

- Подготовить реестр потребителей и карту подключений;
- Подготовить карту сетей и геоинформационную систему;
- Точно установить границы зоны обслуживания;
- Разработать режим зонального мониторинга учета воды, включая закупку и замену водомеров;
- Разработать программу мониторинга производства воды;
- Установить расходомеры во всех местах производства воды и на всех рабочих резервуарах;
- Определить режим и уровень производственного мониторинга;
- Регистрировать прорывы и перебои в обслуживании в связи с загрязнением;
- Организовать базу данных по жалобам потребителей.

4.3 Мониторинг показателей – выбор технического аудитора

Достоверность показателей деятельности требует их регулярного и тщательного мониторинга, позволяющего оценить достижение показателей оператором. Ответственность за такой мониторинг может быть возложена на регулирующий орган (если он существует), на государственные организации, к компетенции которых относится ВКХ, на местную администрацию, территория которой обслуживается предприятием, или на какую-либо иную организацию или подразделение, специально образованное для выполнения этой функции.

К мониторингу (ключевых) показателей можно привлечь и независимого технического аудитора. Среди прочего, ему могут быть переданы следующие основные функции:

- Верификация исходных параметров, определенных на начальном этапе;
- Оценка выполнения показателей деятельности и в первую очередь ключевых показателей, используемых при расчете бонусов оператора или штрафов (если такие меры стимулирования предусмотрены контрактом);
- Разработка методологии измерения и расчета показателей.

Учитывая ключевую роль технического аудитора в мониторинге исполнения контракта, к его выбору нужно подходить особенно тщательно. Процедура выбора аудитора должна быть прозрачной и вызывающей доверие. Как показывает практика, лучше всего, когда технический аудитор выбирается на тех же принципах, на которых стороны по коммерческому контракту выбирают арбитражный орган или членов арбитражного суда. Из этого следует, среди прочего, что важнейшими факторами, определяющими выбор технического аудитора, являются его профессиональный опыт и техническая квалификация, а также предлагаемые им методы оценки показателей подрядчика. Далее, в контракт может быть внесено требование о том, чтобы эти методы были согласованы со всеми основными сторонами, причастными к мониторингу исполнения контракта.

Следующий вопрос связан с вознаграждением аудитора. Если из-за недостатка средств будет нанят специалист, не имеющий достаточной квалификации или не имеющий возможности выполнять свои функции своевременно и надлежащим образом, стороны могут столкнуться с серьезными проблемами, как это не раз случалось в странах ВЕКЦА.

Таким образом, при выборе независимого технического аудитора следует руководствоваться двумя основными соображениями – квалификацией аудитора и наличием у нанимающей организации средств для адекватной оплаты аудитора, которая бы гарантировала его надлежащую работу.

4.4 Показатели деятельности в анализируемых примерах

Из пяти рассматриваемых нами примеров только два контракта в Армении четко определяют показатели деятельности, которые должны быть обеспечены операторами. В двух украинских соглашениях они практически отсутствуют. Самое близкое к таким показателям, что присутствует в этих соглашениях, – это уровень ежегодных капиталовложений, которые должны быть обеспечены украинскими концессионерами в течение пяти лет. Сам по себе этот показатель недостаточен, так как он не позволяет отследить реальные изменения в качестве обслуживания. Возможно, операторы докажут сам факт капиталовложений, но они не обязательно улучшат качество обслуживания населения.

В Шымкенте местные органы не требуют от частного оператора измерения, мониторинга или отчетности по каким-либо конкретным показателям. Тем не менее, компания «Водные ресурсы – Маркетинг» по своей инициативе ведет мониторинг некоторых показателей (результаты мониторинга в основном используются ей для обоснования необходимости повышения тарифов перед национальным регулятором). В любом случае, проблема заключается в отсутствии четких требований по уровням обслуживания или временных рамок, в которые эти уровни должны быть обеспечены. Национальный регулятор в основном проводит мониторинг капиталовложений, осуществляемых компанией, и тарифа.

Для сравнения: в Великобритании, где в Англии и Уэльсе предприятия ВКХ полностью приватизированы, национальное Управление водоснабжения (Ofwat), контролирующее соблюдение операторами действующего законодательства (помимо тарифного регулирования), ведет тщательный мониторинг показателей приватизированных компаний и периодически их сопоставляет. Обширная база данных по разнообразным показателям размещена на сайте Ofwat в открытом доступе. Это хороший пример и полезный опыт для стран, приватизировавших или планирующих приватизировать предприятия ВКХ.

Анализ контрактов в Армении позволяет сделать несколько важных выводов.

Первый договор управления по «Ереван-Водоконалу», заключенный с итальянским оператором, определял 125 показателей деятельности. Вскоре после начала исполнения контракта выяснилось, что оператор не в состоянии измерять все эти показатели и обеспечивать их мониторинг. У правительства также не было возможности проверять представленную информацию. Правительство сделало из этой ситуации правильные выводы, и в текущих договорах (аренды и управления) показателей существенно меньше¹³.

Сейчас договор аренды устанавливает четыре основные группы показателей, и каждый входящий в них показатель определяется для каждого года. Для договора аренды самыми существенными показателями являются непрерывность обслуживания и качество воды. Важнейший показатель для оператора – непрерывность обслуживания, поскольку за невыполнение требований, установленных для этого показателя, контракт предусматривает для оператора особенно большие штрафы. Во Вставке 6 ниже кратко рассматриваются основные трудности с определением и измерением показателя непрерывности обслуживания, установленного договором аренды в Ереване.

13. Некоторые из основных показателей деятельности, используемых в этих двух контрактах, представлены в Приложении II к настоящему отчету.

Вставка 6. Трудности с измерением показателя непрерывности обслуживания в рамках договора аренды в Армении

Договор устанавливает годовой целевой показатель непрерывности обслуживания, а именно: процент потребителей, обеспеченных постоянным водоснабжением (взвешенное количество часов водоснабжения/общее количество часов водоснабжения всех потребителей). Он варьируется от 78,8% в первый и 80,5% во второй год до 95% в десятый год исполнения контракта. Эти параметры были установлены исходя из информации, предоставленной на этапе подготовки конкурса; исходный параметр для первого года был определен на уровне 76,7%.

Оператор произвел расчет параметра непрерывности услуг для первого года исполнения контракта и вместо 76,7% (это значение использовалось как исходное для целевых параметров, определенных договором) получил около 70%. Это было связано с расхождением в количестве приборов, регистрирующих давление (76 на данный момент против 33 во время проведения конкурса), и их местонахождением. Далее, измерения проводились только в апреле, а это довольно благоприятное время для бесперебойной подачи воды – во всяком случае, по сравнению с зимними месяцами, когда потребление воды значительно возрастает, главным образом в связи с отоплением, и летним сезоном с его высокими температурами и потребностями орошения. Таким образом, данные, которые основаны на измерениях, проводившихся в течение лишь одного месяца, не могут быть значимыми показателями для всего года. Из этого примера следует, что подробное описание методологии расчета само по себе недостаточно, если четко не указано измерительное оборудование, данные которого используются при расчетах.

Договор управления определяет 25 показателей, из которых наиболее важные - четыре показателя, используемые при расчете бонуса оператора («компенсации по стимулированию деятельности»), а именно:

- Средневзвешенное количество часов подачи питьевой воды в сутки;
- Доля, в процентах, индивидуальных абонентов, счета которым выставляются на основе измеряемого потребления;
- Средневзвешенное значение соответствия воды нормативу бактериологической безопасности;
- Отношение оборотного капитала предприятия к его краткосрочным обязательствам.

Хотя для этого второго договора управления показатели деятельности были выбраны так, чтобы лучше отражать общие результаты оператора, на практике их измерение все же было связано с некоторыми проблемами, в основном вызванными низким качеством исходных данных, которые использовались для определения уровня показателей, а также разногласиями относительно методов измерения показателей.

В связи с договором управления необходимо особо остановиться на роли независимого технического аудитора. Он был назначен группой мониторинга контракта по результатам открытого конкурса. Работа аудитора оплачивается из средств, предоставленных Всемирным банком. Первая задача аудитора - подтверждение исходных значений на начало исполнения контракта (исходные значения были рассчитаны подрядчиком и представлены им в группу мониторинга); вторая - оценка выполнения четырех основных целевых показателей деятельности, используемых для расчета компенсации подрядчика и, при необходимости, рекомендации относительно их корректировки для каждого последующего года. Пересмотр критериев, относящихся к показателям деятельности, начинается с конца второго года исполнения контракта. И, наконец, решение независимого аудитора относительно расчета бонуса подрядчика является окончательным и не подлежит рассмотрению в порядке, определенном в контракте для урегулирования споров.

В целом, независимый аудитор наделен очень большими полномочиями, особенно в том, что касается бонуса подрядчика (компенсации по стимулированию деятельности), что стало причиной серьезных трений и разногласий между подрядчиком и аудитором (см. Вставку 7).

Вставка 7. Разногласия в связи с измерением показателей деятельности между техническим аудитором и подрядчиком по договору управления в Армении

Последние два года отмечены серьезными трениями между подрядчиком и независимым техническим аудитором, особенно в связи с методами, используемыми аудитором для оценки значений показателей деятельности, на основе которых рассчитываются бонусы подрядчика.

Эти методы не были согласованы с подрядчиком. Разногласия в основном касались следующих двух параметров:

- Измерение концентраций бактерий группы кишечной палочки (используется для показателя «средневзвешенное значение соответствия воды нормативу бактериологической безопасности»). Оператор утверждал, что аудитор вообще не проводил анализов или сделал лишь несколько тестов и потому не мог объективно оценить результаты оператора.
- Количество часов подачи питьевой воды в сутки (используется для показателя «средневзвешенное количество часов подачи питьевой воды в сутки»). В этом случае оператор оспаривает надежность и репрезентативность измерений аудитора. Оператор считает, что оценка в основном сделана по результатам всего лишь нескольких опросов (интервью) и лишь в нескольких местах.

Не преуменьшая значение этих разногласий, следует все же сказать, что в принципе они имеют технический характер. При готовности сторон к сотрудничеству большинство вопросов можно было бы решить на техническом уровне, поэтому не следует недооценивать значение хороших личных отношений, отсутствие которых может отрицательно сказаться на ходе выполнения контракта и достижении его целей.

Причиной разногласий в отношении оценки показателей деятельности может быть и такое обстоятельство, как недостаточное финансирование технического аудитора. Возможно, именно поэтому аудитор проводил измерения лишь в ограниченном объеме. Собственно, так и было с определением коли-индекса – аудитор не располагал достаточными ресурсами для масштабного отбора проб в сетях и их анализа. Далее, рабочая методология расчета показателей деятельности не была включена в критерии отбора аудитора, а это подрывает уверенность в потенциале и возможностях выбранного аудитора. Это «чувствительный» вопрос – аудитор играет важную роль, он прямо причастен к мониторингу контракта, и ненадлежащее выполнение им (по той или иной причине) своих функций может привести к серьезным проблемам и разногласиям между сторонами, что и подтверждается данным примером.

4.5 Основные выводы

Включение в водохозяйственные контракты показателей деятельности имеет важнейшее значение и позволяет нанимающей организации прозрачнее и объективнее оценивать результаты оператора. На практике работа с такими показателями ставит перед сторонами целый ряд непростых задач, что хорошо иллюстрируется армянским опытом, связанным с определением, измерением и мониторингом показателей деятельности.

Анализ рассматриваемых контрактов позволяет сделать следующие основные выводы:

- В то время как армянские контракты включают четко определенные показатели, относящиеся к техническим и финансовым аспектам деятельности предприятия и его эффективности, в Украине и Казахстане контрактами предусмотрены только инвестиционные показатели. Сами по себе они могут быть недостаточными, поскольку за ними необязательно следует фактическое повышение качества обслуживания населения.
- Показатели должны быть немногочисленными и простыми для мониторинга, разработанными с учетом потребностей конкретного предприятия и призванными обеспечить решение оператором самых насущных, критически важных проблем. Так, в Армении с каждым последующим контрактом показателей становилось все меньше, что указывает на понимание сторонами необходимости в более реалистичных показателях.
- Крайне важно четко определить используемые показатели как в отношении уровней и сроков, отведенных для достижения этих уровней, так и в отношении методов мониторинга, расчета и измерения параметров. Эти методы могут быть изложены в контракте. Как показывает армянский опыт, лучше всего согласовать их между всеми сторонами на начальном этапе, что позволит избежать их неправильного или различного толкования и минимизировать возможные конфликты в будущем. Если этого не удастся сделать в самом начале, следует, как минимум, предусмотреть в контракте процедуру разработки и согласования таких методов на более позднем этапе.
- При низком качестве исходных данных рекомендуется устанавливать показатели не в абсолютном значении, а как приращения к определенному исходному значению. Действительно, оценка улучшений в процентах в большей степени способствует корректировке исходных данных, когда она необходима.
- Необходимо тщательно и на периодической основе вести мониторинг достижения показателей. Это обеспечивает доверие к процессу, позволяет сторонам лучше понимать имеющиеся проблемы и задачи, стимулирует их к поиску своевременных и эффективных решений.
- Привлечение к мониторингу показателей независимого технического аудитора имеет безусловные преимущества, но в таком случае следует тщательно сбалансировать его полномочия и обязанности. Далее, процедура выбора аудитора должна быть конкурентной и прозрачной. Услуги аудитора стоят денег, и у нанимающей организации должна быть уверенность в том, что она действительно может выделить средства, достаточные для надлежащего выполнения аудитором его функций.

ГЛАВА 5. ТАРИФЫ И ФИНАНСОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА НАНИМАЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Надлежащая практика

(i) Определение и корректировка тарифов

Разумная тарифная политика должна сбалансировано учитывать вопросы финансовой жизнеспособности предприятия, социальные задачи и принципы экономической целесообразности, а контракт – предусматривать возможность корректировки тарифов с течением времени (механизмы пересмотра тарифов) как в связи с инфляцией и повышением качества обслуживания, так и ввиду форс-мажорных обстоятельств или изменений в нормативно-правовой базе. Следует отказаться от перекрестного субсидирования. При необходимости в субсидиях следует заменить перекрестное субсидирование адресными и прозрачными схемами субсидий для наименее обеспеченных групп населения, которые должны быть достаточно хорошо определены.

(ii) Финансовые обязательства нанимающей организации

Если государственные/муниципальные органы в полной мере (например, договоры на оказание услуг, договоры управления) или частично (например, договоры аренды) отвечают за финансирование инвестиционных программ предприятия, такие обязательства должны быть четко определены контрактом - как в отношении сумм, так и в отношении сроков выполнения инвестиционной программы. Во избежание конфликтов во время исполнения контракта он также должен четко разделять работы по техническому обслуживанию, работы по замене оборудования и чрезвычайные ситуации.

Тарифы – это цена единицы услуг водоснабжения и водоотведения для потребителей. Для сторон по контракту вопросы тарифов являются основополагающими, поскольку тариф – главный инструмент, используемый оператором для управления предприятием и компенсации издержек. Выбор правильного тарифа – весьма непростая задача, так как тарифы на услуги ВКХ призваны решать разнообразные и подчас конкурирующие между собой цели отраслевой и социальной политики.

Данный раздел посвящен основным вопросам, связанным с формированием тарифов, и тому, как они решаются в анализируемых нами примерах. Мы рассматриваем финансовые обязательства нанимающей организации в контексте контрактов, основанных на показателях деятельности, включая вопросы, относящиеся к субсидированию услуг водоснабжения и водоотведения. Мы начинаем с некоторых общих концепций, относящихся к экономике ценообразования в сфере ВКХ.

Итак, в данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Экономический контекст формирования цен на услуги ВКХ – цели тарифов и принципы ценообразования;
- Различные структуры тарифов;
- Механизмы пересмотра и корректировки тарифов;
- Финансовые обязательства нанимающей организации и предоставление субсидий.

Сейчас широко признается, что вода - особенно принимая во внимание конкурентные цели водопользования - имеет экономическую ценность и товарные свойства и, следовательно, должна иметь соответствующую стоимость. Правильное формирование цены на воду является непростой задачей, поскольку структура тарифов должна учитывать разнообразные цели политики, включая такие как возмещение затрат (для этого нужно, чтобы тарифы для потребителей обеспечивали поступления, равные финансовым затратам на оказание услуг водоснабжения), экономическую целесообразность (стоимость воды должна включать не только финансовые затраты на предоставление населению соответствующих услуг, но и социальные издержки («цену выбора»), связанные с использованием водных ресурсов для водоснабжения населения, а не в каких-либо иных целях), равные условия для потребителей (к пользователям, находящимся в одних и тех же условиях, применяются приблизительно одинаковые тарифы) и доступность услуг (наличие у наименее обеспеченных групп населения возможности получать необходимые объемы чистой воды).

При разработке тарифов могут учитываться дополнительные цели и соображения. В частности, тарифообразование должно быть понятным, объяснимым и удобным с точки зрения практического применения, а также приемлемым и для населения, и для политиков.

В дополнение к разнообразным целям политики разработка тарифа усложняется и спецификой инфраструктуры ВКХ, отличающейся, среди прочего, капиталоемкостью, высоким уровнем неопределенности относительно состояния фондов и, следовательно, потребности в инвестициях, а также «неделимостью» капитала, которая характерна для крупных инфраструктурных капиталовложений.

5.1 Правила и принципы формирования цены на воду

Экономисты уже давно говорят о том, что цены должны отражать издержки, и высказываются против субсидий, искажающих ценовые сигналы. В публикациях, посвященных ценообразованию в сфере ВКХ, дольше других продолжается дискуссия о том, должна ли цена на воду устанавливаться исходя из средних издержек водоснабжения (на основе финансового принципа возмещения затрат) или по методу предельных затрат (для создания экономических стимулов к рациональному потреблению воды). Современная теория выступает в защиту ценообразования по методу предельных затрат¹⁴ - цены должны отражать природные издержки производства

14. Предельные затраты – это изменение общих издержек при увеличении производства на одну единицу. Значение предельных затрат связано с тем, что они должны учитываться при принятии решения относительно того, чтобы варьировать или не варьировать уровень производства. В краткосрочной перспективе предельные затраты - это функция уровня производства (т.е. переменных затрат – например, на электроэнергию или химикаты), не связанная с постоянными затратами, платежи по которым производятся независимо от уровня производства.

дополнительной единицы товара или услуги. Концепция предельных затрат крайне важна в контексте распределения ресурсов, поскольку для оптимальных результатов менеджмент должен концентрировать свои ресурсы там, где предельный доход превышает предельные затраты в максимальной степени. В секторе ВКХ для ценообразования по методу предельных затрат требуется измерение объемов воды.

Ценообразование по методу предельных затрат способствует долгосрочной эффективности использования ресурсов, так как в этом случае цены отражают не только **финансовые издержки** (включающие затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, а также стоимость инвестиций (капитальные затраты)), но и **экономические издержки** водоснабжения (в частности, ренту в условиях дефицита и неучтенные издержки, связанные с воздействием на окружающую среду). Ценообразование по методу предельных затрат может использоваться как сигнал об ограниченности/нехватке водных ресурсов и необходимости их сохранения или как сигнал о необходимости повышения производительности системы.

Таким образом, экономические издержки предоставления современных услуг водоснабжения и водоотведения представляют собой сумму семи основных компонентов:

1. Издержки, связанные с отвлечением водных ресурсов для водоснабжения домохозяйств вместо их использования в каких-либо иных целях (например, в ирригации или производственных процессах) - так называемая ресурсная рента или рента в условиях дефицита¹⁵);
2. Хранение и поставка неочищенной воды в города;
3. Очистка воды до стандартов питьевой;
4. Доставка очищенной воды до домохозяйств, в пределах городской территории;
5. Сбор сточных вод у домохозяйств (канализация);
6. Очистка канализационных сточных вод;
7. Все прочие издержки и ущерб, причиняемый сбросом обработанных стоков (отрицательный внешний эффект).

Строгому применению метода предельных затрат в формировании цен на услуги ВКХ препятствуют некоторые факторы, которые, среди прочего, связаны с расчетом финансовых издержек в отсутствие надежной информации по текущему уровню потребления, будущим капиталовложениям, расходам на эксплуатацию и техническое обслуживание и прогнозируемому спросу, а также с «неделимостью» капитала, которая в значительной степени характерна для крупных капиталовложений (в очистные сооружения, резервуары, магистральные водоводы) и обуславливает относительно высокие первоначальные затраты, но относительно низкие затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание в течение срока службы основного капитала. Кроме того, в определенные моменты упомянутая неделимость капитала становится причиной избыточности мощностей¹⁶.

15 . Рента в условиях дефицита представляет собой разницу между ценой, по которой может быть продано природное сырье, и стоимостью его извлечения и производства, включая обычную норму прибыли.

16 . Подробнее об использовании метода предельных затрат в ценообразовании в сфере водоснабжения и водоотведения - в Приложении III.

Из-за этих и некоторых других проблем тарифы во многих странах устанавливаются исходя из средних издержек, что, как минимум, позволяет компенсировать финансовые затраты предприятия, хотя при использовании такого механизма ценообразования потребители зачастую получают неверный сигнал, а цена на воду оказывается ниже уровня экономической целесообразности.

Экономисты согласны в том, что в целях экономической целесообразности цены должны устанавливаться на уровне предельных затрат на производство дополнительного кубического метра воды, но ввиду затруднений, препятствующих практическому применению этого принципа, они, в общем, признают, что в ВКХ следует использовать какую-либо смешанную модель, обладающую преимуществами метода предельных затрат, который стимулирует рациональное распределение ресурсов, но также обеспечивающую приемлемые финансовые результаты предприятий.

Исходя из сказанного выше, структура тарифа может включать фиксированную часть, призванную компенсировать финансовые затраты предприятия (по методу средних затрат), и варьируемую часть, отражающую экономические издержки водоснабжения и рассчитываемую по методу предельных затрат. На практике эти принципы реализуются в различных структурах тарифов, разработанных и применяемых в разных странах мира.

Кроме того, в последние годы ОЭСР разработала концепцию устойчивого возмещения затрат, которое опирается на тарифы, налоги (бюджет) и трансферты (участие доноров) и способствует не только обеспечению финансовой стабильности предприятия, но и выполнению задач, относящихся к рациональному водопользованию и охране окружающей среды.

5.2 Различные структуры тарифов

Структура тарифа представляет собой набор процедурных правил, применяемых для определения параметров обслуживания и ежемесячного оформления счетов на оплату услуг водоснабжения для разных категорий потребителей. В Таблице 3 ниже представлена простая классификация различных структур тарифов, наиболее широко используемых водохозяйственными предприятиями.¹⁷

В муниципальном водопроводно-канализационном хозяйстве используются два основных типа тарифов – одноставочные и двухставочные тарифы. При одноставочном тарифе ежемесячный счет потребителю оформляется на основе только одной калькуляции, а при двухставочном – по сумме двух калькуляций. Калькуляция, используемая для одноставочных тарифов, может быть двух видов – фиксированной платой или платой исходя из объема потребления. Последняя может принимать различные формы.

17 . При рассмотрении данного вопроса мы опираемся на *Whittington, D. (2006)*.

Таблица 3. Основные типы тарифов на воду

Одноставочные тарифы:
А: <i>Фиксированная ставка</i> – ежемесячная плата за воду не зависит от израсходованного объема
Б: <i>Плата исходя из объема потребления (волюметрические тарифы)</i>
а. Единый тариф на единицу потребления
б. Ступенчато-пропорциональный или блочный тариф – цена единицы воды остается неизменной в пределах определенных объемов потребления, а вне этих пределов изменяется вместе с изменением объема потребления
(i) Возрастающие блочные тарифы
(ii) Понижающиеся блочные тарифы
в. Возрастающие линейные тарифы – цена единицы воды линейно повышается соответственно увеличению потребления
Двухставочные тарифы (фиксированная оплата + оплата объема потребления)

Одноставочные тарифы

Фиксированная ставка. В отсутствие счетчиков фиксированная ставка является единственной возможной структурой тарифов. В этом случае потребитель ежемесячно платит за воду одну и ту же сумму, независимо от объема израсходованной воды. Так происходит во многих странах, когда жильцы многоквартирных домов не имеют счетчиков в квартирах и платят за воду по фиксированной ставке, которая, возможно, включена в квартирную плату. Однако и фиксированный тариф может варьироваться по категориям домохозяйств или потребителей. Например, давно используется практика, когда для более дорогих объектов жилой недвижимости устанавливаются более высокие фиксированные тарифы - в основном, исходя из предположения о том, что люди, живущие в дорогих домах или квартирах, расходуют больше воды и/или у них достаточно средств для оплаты коммунальных услуг. Распространено также применение разных уровней фиксированного тарифа к бизнесу и домохозяйствам ввиду того, что, как считается, предприятия расходуют больше воды, а также исходя из соображений социальной справедливости (у предприятий больше средств, и им легче оплачивать воду, чем домохозяйствам).

С точки зрения экономической целесообразности недостаток фиксированных тарифов заключается в отсутствии у потребителей стимулов к экономии воды, поскольку увеличение расхода воды никак не сказывается на сумме счета за воду. Поскольку фиксированная плата не стимулирует потребителей к экономному расходу воды, тариф, в определенный момент времени обеспечивавший предприятию достаточные поступления, по мере экономического роста в стране, повышения доходов и увеличения потребления воды может становиться все менее адекватным. У водохозяйственных предприятий не будет желания расширять зону обслуживания, поскольку увеличение количества абонентов означает для них увеличение финансовых убытков. Таким образом, в некоторых обстоятельствах фиксированные тарифы становятся ловушкой для местного населения: из-за небольшого количества клиентов у предприятия низкая выручка, а недостаток средств сказывается на охвате и качестве услуг.

Волюметрические тарифы. Одноставочные тарифы можно структурировать и таким образом, чтобы оплата начислялась исходя из потребляемого объема воды. Для этого используются три основных варианта: (1) единый волюметрический тариф; (2) блочный тариф, при котором для определенной категории потребителей устанавливается стоимость единицы воды, действующая в определенных пределах потребления, сверх которых она изменяется вместе с увеличением потребления; и (3) возрастающий линейный тариф, при котором стоимость единицы воды линейно увеличивается с увеличением потребления. Все эти варианты требуют, чтобы у потребителя стоял счетчик, чтобы счетчик был надежным и чтобы показания счетчика снимались регулярно.

А. Единый волюметрический тариф. При его использовании начисляемая оплата услуг представляет собой простую калькуляцию – израсходованный объем (например, в кубических метрах), умноженный на установленную стоимость единицы воды. Очевидное преимущество такого тарифа – в том, что он понятен любому потребителю, поскольку именно так и оценивается стоимость почти всех товаров и услуг. Что касается экономической целесообразности, то при использовании единого волюметрического тарифа потребитель получает четкий и недвусмысленный сигнал, указывающий ему на краткосрочные предельные издержки водоснабжения.

Б. Блочные тарифы. Блочные тарифы могут быть возрастающими или понижающимися. Они вводят пошаговую ценовую структуру. При использовании возрастающего блочного тарифа потребитель платит за единицу воды немного – но только в определенных пределах, ограниченных «блоком». За любые дополнительные объемы воды потребитель платит по более высокой ставке, которая установлена для второго блока; сверх второго блока, т.е. уже для третьего блока, стоимость воды еще выше – и так далее. При понижающемся блочном тарифе используется обратная последовательность: потребители платят больше при низком уровне потребления в пределах первого блока, платят меньше при увеличении потребления, которому соответствует второй блок, еще меньше – в пределах третьего блока и так далее.

Преимущества возрастающего блочного тарифа обычно видят в том, что он одновременно выполняет три задачи: способствует доступности услуг, гарантируя бедным минимальный, жизненно необходимый объем («блок») воды, который они в состоянии оплатить; стимулирует рациональный расход воды, вынуждая тех, кто потребляет самую «дорогую» воду, принимать на себя предельные издержки водопользования; обеспечивает предприятие достаточными поступлениями для возмещения затрат. Это верно, но только в том случае, если тарифы разработаны надлежащим образом. Так, во многих городах мира возрастающий блочный тариф может сделать воду для бедных более дорогой, чем для богатых, т.к. бедные, зачастую не имея индивидуальных подключений, пользуются общими подключениями, и тогда стоимость воды будет повышаться из-за значительного увеличения потребляемого объема. Во многих случаях возрастающий блочный тариф не обеспечивает и целей, связанных с возмещением затрат и экономической целесообразностью, – как правило, потому что для верхних блоков потребления цена установлена на недостаточно высоком уровне и/или потому что первый, субсидируемый, блок так велик, что мало кто из жителей когда-нибудь выходит за его пределы.

Использование понижающихся блочных тарифов объясняется тем, что при наличии избыточных ресурсов сырой воды и достаточных возможностей для ее поставки обслуживание крупных промышленных потребителей означает для водохозяйственного предприятия снижение средних затрат, так как в этом случае действует эффект масштаба, охватывающий весь цикл (разработка источников воды, транспортировка, очистка). К тому же, крупные промышленные потребители обычно получают воду из основных магистралей, и их потребности никак не связаны с расширением локальных распределительных сетей. Хотя эта структура тарифа все еще используется в некоторых странах, она постепенно выходит из применения – в том числе и потому, что пользователи, потребляющие большие объемы воды, платят за воду меньше, чем остальные.

В. Возрастающий линейный тариф. Эта структура тарифов используется редко. Для нас она интересна главным образом тем, что демонстрирует еще один способ привязки оплаты к потребляемым объемам воды. В этом случае стоимость единицы воды плавно (а не ступенчато-пропорционально, как в блочных тарифах) повышается вместе с увеличением объема потребления. Пользователь получает ясный сигнал о том, что увеличение потребления будет обходиться ему все дороже.

Двухставочные тарифы

При использовании двухставочного тарифа начисляемая оплата представляет собой сумму двух калькуляций: (1) какой-либо фиксированной ставки, и (2) оплаты по объему потребления. Существуют разнообразные способы сочетания этих двух компонентов. Фиксированная часть может быть положительной (твердая ставка) или отрицательной (скидка), а для волюметрической части может использоваться любая из структур, о которых говорится выше (единый волюметрический тариф, возрастающий или понижающийся блочный тариф, возрастающий линейный тариф). Во многих случаях к различным категориям потребителей применяется единая, и сравнительно низкая, фиксированная ставка, за счет которой просто покрываются фиксированные административные затраты, связанные со снятием показаний счетчиков и оформлением счетов и не зависящие от уровня потребления.

При определении компонентов двухставочного тарифа предприятию следует исходить из того, что краткосрочные предельные издержки могут меняться в зависимости от ситуации с региональными водными ресурсами, поэтому оба компонента двухставочного тарифа должны изменяться в ответ на изменение краткосрочных предельных издержек. Самое важное здесь – это необходимость постоянной корректировки волюметрического компонента, отражающего реальные краткосрочные предельные издержки водопользования (включая любые издержки, связанные с отвлечением водных ресурсов от других целей), и необходимость корректировки фиксированного компонента в соответствии с финансовыми потребностями предприятия.

Для формирования оптимального двухставочного тарифа к процессу обязательно должны быть привлечены регулирующие органы – особенно в условиях дефицита воды, когда потребуются высокий волюметрический тариф и, возможно, отрицательная фиксированная ставка. В этой ситуации регулирующий орган должен будет разъяснить потребителям необходимость такой ценовой политики. Если же регулирующие органы останутся в стороне от этого процесса, частные поставщики услуг водоснабжения вряд ли станут снижать фиксированный компонент тарифа при увеличении его волюметрической части.

Главное возражение против такого использования двухставочных тарифов связано с возможной нестабильностью волюметрических тарифов. Некоторые эксперты по ВКХ и руководители предприятий считают, что изменения волюметрических тарифов могут запутать потребителей и лишить их возможности разумного долгосрочного планирования. С этой точки зрения, ценовая стабильность является одной из главных целей тарифной политики. На это можно возразить, что население и бизнес не ощущают особых неудобств из-за изменений цен на услуги телекоммуникационных и энергетических компаний, и такие опасения вряд ли обоснованы.

5.3 Механизмы корректировки тарифов

Тарифы зависят от стоимости факторов производства и должны меняться вместе с изменением соответствующих экономических условий. Так, во многих странах ВЕКЦА в этом отношении существуют острые проблемы в связи с инфляцией и частым изменением тарифов на электроэнергию, влияющих на уровень тарифов ВКХ. В контексте распределения рисков между потребителями, оператором и нанимающей организацией особенно важны правила корректировки тарифов. К основным механизмам корректировки тарифов относятся¹⁸:

- Перенос издержек;

18. При рассмотрении данного вопроса мы в значительной степени опираемся на *World Bank and PPIAF (2006)*.

- Индексация тарифов;
- Полный пересмотр тарифов; и
- Полный пересмотр тарифов в связи с исключительными обстоятельствами.

Перенос издержек

Правила корректировки тарифов зачастую допускают прямое перенесение на потребителей изменений в стоимости некоторых производственных факторов. Такой механизм может использоваться в отношении существенных затрат, которые неподконтрольны оператору – например, издержек, связанных с изменением налога на продажи или налога на добавленную стоимость, а также с изменениями в нормативах, регулирующих качество воды или стоков.

Формулы индексации тарифов

Цель индексации тарифов – примерно та же, что и цель перенесения издержек на потребителей. Посредством определенных формул тарифы корректируются соответственно изменениям индекса цен, а не фактическим затратам оператора. Тарифы корректируются не в ответ на конкретные события или обстоятельства, а через регулярные промежутки времени - например, каждые шесть месяцев. Формулы индексации тарифов позволяют более или менее точно прогнозировать изменения некоторых факторов, которыми определяется стоимость обслуживания, и автоматически корректировать тарифы в соответствии с установленными правилами. Например, одна из самых простых формул корректирует тариф в зависимости от изменения среднего уровня цен на основе индекса потребительских или розничных цен. Так делают в Великобритании – см. Вставку 8 ниже. Этот подход известен также как регулирование на основе методологии верхнего предела цены.

Вставка 8. Регулирование с помощью ценовых ограничений в Великобритании

В Великобритании для индексации тарифов используется формула CPI-X: изменения в индексе потребительских цен (*CPI, consumer price index*) минус определенная пропорция X. Таким образом, если индекс потребительских цен вырастает со 100 до 105, т.е. на 5%, а значение X составляет 1%, тариф увеличивается на 4%. Вариант этой формулы: RPI-X, где RPI – индекс розничных цен (*retail price index*). В секторе ВКХ используется формула RPI+K, где K одновременно представляет ожидаемый прирост производительности и ежегодное увеличение реальной цены на воду, разрешаемое законом в целях повышения качества обслуживания.

При такой системе очень важно правильно установить значение параметра X/K. Если оно будет слишком высоким, предприятие не сможет покрыть свои затраты, слишком низким – предприятие получит ненормально высокую прибыль, при чрезмерной стоимости услуг для потребителей. Идеальным было бы определение параметра X исходя из предполагаемого прироста производительности в будущем, но такое решение будет несколько субъективным. В ряде случаев компании показывали очень хорошие результаты, и это приводило к некоторым затруднениям. Например, в 1995 г. британский регулятор электроэнергетического сектора вынужден был изменить установленный потолок цен ввиду того, что при действующем значении компании получили бы слишком высокую, по мнению регулятора, прибыль. Более того, лейбористское правительство ввело для регулируемых предприятий налог на сверхприбыль ввиду чрезмерных доходов некоторых из компаний.

Как правило, в Великобритании пределы максимального увеличения цен пересматриваются каждые пять лет.

Такая формула индексации тарифов защищает предприятие от общей инфляции, но не от рисков, связанных с изменением цен на те или иные факторы производства. Так, если рост стоимости электричества или химикатов будет опережать средний уровень инфляции, предприятие окажется в проигрыше - и в выигрыше, если он будет меньше среднего уровня инфляции.

Другие формулы индексации корректируют тарифы в соответствии с индексом потребительских цен, который несколько точнее отражает возможное изменение издержек водохозяйственных предприятий (например, затраты на топливо, персонал и импортируемое оборудование и материалы, импортные пошлины). Такая индексация сложнее, но она позволяет снизить риски предприятия.

Полный пересмотр тарифов

Практика полного пересмотра тарифов вызвана пониманием того, что ни одна формула индексации тарифов не позволяет предусмотреть все возможные обстоятельства. Если бы можно было заранее определить все факторы, влияющие на доходы оператора, и спрогнозировать их изменения, в контракты включали бы формулу индексации тарифов, позволяющую корректировать тарифы или вознаграждение оператора желательным для сторон способом при любом изменении издержек, но на практике точно и уверенно предсказать факторы, определяющие доходы предприятия, обычно не представляется возможным, поэтому зачастую требуются более гибкие подходы. Возможность полного пересмотра тарифов на основе определенных формул и процедур скорее связана с долгосрочными контрактами – арендой, концессией или передачей активов. При выполнении договоров управления в нем, как правило, нет необходимости.

Пересмотр тарифов предполагает использование ряда правил, принципов и процедур для корректировки тарифов с определенной предсказуемостью. Эти правила, принципы и процедуры должны быть согласованы до заключения контракта; их конкретное содержание является одним из основных факторов распределения рисков между оператором и потребителями.

При пересмотре тарифов они корректируются таким образом, чтобы компания получила заданную норму доходности. Этот подход, известный как регулирование нормы прибыли, призван обеспечить оператору более или менее стабильную прибыль. В таком случае прибыль оператора может корректироваться ежегодно. Если она, в общем, растет на рынке, у оператора она не увеличится слишком сильно (может быть, немного – до того момента, когда регулятор потребует введения ценовых ограничений), а когда рынок на спаде, прибыль оператора не упадет ниже заданного уровня, определенного в контракте на длительную временную перспективу. Регулятор корректирует тарифы таким образом, чтобы поддерживать согласованную норму прибыли, в результате чего оператор, норма прибыли которого регулируется, будет иметь стоимость капитала ниже средней. Этот подход широко применяется в Канаде, Японии и США.

Для того, чтобы задать норму прибыли, регулирующий или иной орган, принимающий решение, оценивает издержки *эффективного* оператора на предоставление услуг, с учетом допущений относительно объемов воды, не приносящей дохода, которые могут быть у эффективного оператора. Исходя из такой стоимостной оценки регулятор меняет тарифы с перенесением только тех издержек, которых эффективный оператор не мог бы избежать в любом случае (например, связанных с валютным курсом или стоимостью электроэнергии). Для успешного применения этого подхода требуется, чтобы регулятор сравнил издержки оператора, обуславливающие тот или иной уровень тарифов, с какой-либо идеальной ситуацией. Это может быть сделано несколькими способами, включая:

- Эталонную оценку, т.е. сравнение результатов оператора с аналогичными компаниями;
- Запрос независимого экспертного мнения относительно показателей деятельности, которые должны быть у эффективной компании;

- Исследование рынка - нанимающая организация может провести конкурс среди других компаний, попросив их представить предложения по тем работам или видам деятельности, которые выполняет оператор. Если полученные ценовые предложения не намного отличаются от оценки затрат, представленной оператором, издержки оператора признаются обоснованными, но если представленные предложения значительно дешевле, нанимающая организация снижает тариф соответствующим образом и передает контракт участнику, представившему лучшее предложение, или требует, чтобы с ним заключил контракт оператор.

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой провести эталонную оценку будет не так легко ввиду отсутствия или очень небольшого количества национальных компаний, которые могли бы быть эталоном; использованию же для этого иностранных компаний препятствуют различия в экономических и производственных условиях и колебания валютного курса.

Для регулятора пересмотр тарифов связан и с некоторыми дополнительными вопросами:

- Как можно определить разумную доходность?
- Как оценивать стоимость активов, на которые оператору разрешено получать доход?
- Может ли в дополнение к доходу на капитал быть разрешен доход от операций, или плата за управление?

Сроки пересмотра тарифов

Время действия тарифа определяет продолжительность периода, в течение которого оператор должен нести риски до их перенесения на потребителя. В отношении пересмотра тарифов возможны три основных варианта:

- *Пересмотр по требованию.* Сроки пересмотра заранее не устанавливаются; он инициируется стороной, оказавшейся в неблагоприятном положении, - например, оператором или потребителем, если доходы оператора слишком расходятся с разумной нормой. В принципе, это позволяет оператору переносить на потребителей изменения в издержках или уровне доходности еще до того, как они серьезно скажутся на его бизнесе. Такой подход традиционно используется в США.
- *Регулярный пересмотр.* Разрешенные тарифы пересматриваются и меняются регулярно – скажем, раз в пять лет, и между пересмотрами прибыли или убытки остаются на операторе. Такой подход применяется в Великобритании.
- *Пересмотр в ответ на определенные обстоятельства.* Этот подход предпочтителен, когда цель пересмотра – корректировка тех или иных переменных значений. В соглашениях оговариваются определенные события или обстоятельства, при наступлении которых инициируется пересмотр тарифов - например, в том случае, если фактический спрос отличается от прогнозируемого на плюс или минус 10%, в случае более чем 15-процентного обесценивания национальной валюты или в ответ на изменение применимого законодательства (например, изменение действующих нормативов).

Существуют и смешанные подходы. Тарифы могут пересматриваться при наступлении оговоренных событий, но только если этого потребует одна из сторон, или - в отсутствие оговоренных событий - по истечении определенного времени.

Полный пересмотр тарифов в связи с исключительными обстоятельствами

Даже при самых продуманных правилах, регулирующих перенесение издержек, индексацию и пересмотр тарифов, возможно такое изменение обстоятельств, которое обернется для оператора очень большими убытками или очень большой прибылью, при том что ни то, ни другое не будет приемлемо для нанимающей организации. Если оператор окажется под угрозой банкротства, на нанимающую организацию, возможно, будет оказано давление с тем, чтобы она пересмотрела соглашение для спасения оператора, а в случае появления у оператора слишком высокой прибыли политическое давление будет иметь целью снижение тарифов.

Чтобы последовательно действовать в подобных обстоятельствах, стороны могут предусмотреть в соглашении порядок пересмотра тарифов при наступлении непредвиденных событий, неподконтрольных оператору.

5.4 Финансовые обязательства нанимающей организации

Применительно к контрактам, основанным на показателях деятельности, правительство не только выполняет функции регулятора, но и зачастую несет определенные финансовые обязательства. Они зависят от модели контракта, но в основном сводятся к следующему:

- Государственная поддержка инвестиций в расширение и/или восстановление водохозяйственной инфраструктуры; и
- Предоставление субсидий для возмещения издержек производства, когда оно не обеспечивается тарифами. Получателями субсидий могут быть как потребители, так и оператор.

Финансовые обязательства, относящиеся к инвестициям

Как мы уже сказали, финансовые обязательства нанимающей организации зависят от модели контракта. За исключением концессионных соглашений, все контракты обычно возлагают на нее ответственность за инвестиции в расширение инфраструктуры. Договоры на оказание услуг и договоры управления, как правило, предусматривают ответственность нанимающей организации за инвестиции как в расширение, так и в восстановление инфраструктуры. В случае концессионных соглашений нанимающая организация обычно отвечает за инвестиции в расширение и восстановление инфраструктуры, но может полностью или частично перенести ответственность за инвестиции в восстановление инфраструктуры на оператора. При передаче активов все затраты возлагаются на оператора, владеющего активами. Бывают и исключения – например, в Шымкенте (передача активов) за капиталовложения в новую водохозяйственную инфраструктуру отвечает муниципалитет.

Ввиду того, что в государственных и муниципальных бюджетах зачастую не хватает средств на инвестиционное финансирование, обычной практикой правительств является использование для этого средств доноров (грантов) или международных финансовых институтов (льготных кредитов). Как правило, для погашения кредитов используется плата, вносимая подрядчиками в обмен на право управлять инфраструктурой.

Субсидирование тарифов¹⁹

К основным финансовым обязательствам нанимающей организации относится также компенсация тарифов, полностью не возмещающих финансовые затраты предприятия. В таком случае нанимающая организация должна быть уверена в том, что сумма совокупных поступлений по тарифам и субсидий, как минимум, равна общим затратам на предоставление услуг.

Категории субсидий

Категоризация субсидий может быть сделана исходя из того, откуда поступают средства, кому и с какой целью они выплачиваются. Есть три источника субсидий:

- Поступления от других категорий потребителей. Обычно это называют перекрестным субсидированием (одна группа пользователей субсидирует другую группу пользователей);
- Государственные доходы, образуемые налоговыми поступлениями;
- Гранты организаций развития.

Далее, категории субсидий зависят от того, кому выделяются средства, с какой целью или на каких условиях. Субсидии принято разделять на выплачиваемые в поддержку предоставляемых услуг и имеющие целью общую поддержку предприятия в том, что касается возмещения его затрат. Таким образом, субсидироваться могут как результаты, так и производство. Субсидии могут выплачиваться непосредственно потребителям или оператору.

К общей категории **субсидирования результатов** относятся субсидии, направляемые непосредственно потребителям с тем, чтобы они могли оплачивать услуги, и субсидии предприятиям или операторам, выделяемые им для того, чтобы они могли обеспечить предоставление соответствующих услуг. Традиционно предприятия субсидируются для того, чтобы помочь им в возмещении издержек. Недостаток этого подхода заключается в том, что субсидии выдаются исходя из затрат предприятия, а не из его показателей. Так вот, возможным решением является привязка субсидий к определенным результатам или показателям – например, таким как водоснабжение определенного количества домохозяйств, подключение домохозяйств в бедных районах или очистку оговоренных объемов сточных вод в соответствии с установленными нормами. Субсидирование результатов можно разделить на две основные категории:

- *Социальная поддержка населения в отношении услуг водоснабжения*, когда правительство помогает наименее обеспеченным домохозяйствам, частично оплачивая их счета за воду, как, например, делается в Чили.
- *Финансовая помощь предприятиям из средств доноров*. В последнее время создаются новые механизмы, посредством которых международные организации развития вместо того, чтобы финансировать строительство инфраструктуры (например, новой распределительной сети), могут направлять средства, в форме кредитов или грантов, в фонд субсидий, контролируемый правительством, и уже из этого фонда средства поступают оператору при обеспечении им определенных результатов. Такая схема была организована в Армении.

19 . Данный вопрос подробно рассматривается в публикации *World Bank and PPIAF (2006)*, на которую мы опираемся в этой части отчета.

В связи с субсидированием результатов возникает непростой вопрос: следует ли делать субсидии адресными, имея в виду наименее обеспеченные группы населения? Тогда необходима уверенность в том, что деньги направляются туда, где в них больше всего нуждаются, но это сложная задача, сопряженная с высокими административными затратами. В Чили домохозяйства, имеющие право на субсидии, определяются с помощью анкеты, охватывающей такие вопросы как условия жизни и жилищные условия, уровень дохода, находящиеся в собственности товары длительного пользования и т.д. В Чили органы соцзащиты ведут базы данных с такой информацией. Очевидно, что такая система требует значительного институционального потенциала.

С другой стороны, **субсидирование производства** имеет целью помощь предприятиям в покрытии их издержек, независимо от показателей или результатов. Такая поддержка может осуществляться в форме перекрестного субсидирования, прямых денежных субсидий предприятию (в покрытие части его операционных затрат), неявных или временных субсидий (государственные гарантии по задолженности предприятий, освобождение от налогов).

Адресные субсидии

Хотя субсидирование посредством тарифов может распространяться на всех потребителей независимо от их положения, зачастую субсидии все же имеют определенный адресный характер, т.е. они ограничены потребителями, отвечающими тем или иным критериям. Для этого могут использоваться как прямые, так и косвенные механизмы.

- **Прямое выделение целевых групп** основано на заранее заданной классификации категорий потребителей, имеющих право на различные субсидии, исходя из определенных (и отслеживаемых) переменных значений. В идеальной ситуации в основе такой классификации должен быть статус конкретного домохозяйства в плане уровня доходов или потребления воды (а, возможно, и иных социально-экономических факторов), чтобы субсидии направлялись тем, кто действительно в них нуждается, но для этого нужно, чтобы доходы населения легко отслеживались, что, в свою очередь, требует наличия соответствующей административной системы. Во многих странах эти два условия не выполняются; к тому же, оценка доходов домохозяйств существенно затрудняется фактором теневой экономики. Далее, создание административной системы для распределения субсидий в сфере водоснабжения может быть слишком затратным. Этими обстоятельствами в основном и объясняется то, что во многих странах отказались от такого решения. В отсутствие системы, позволяющей прямо отслеживать доходы населения, при определении домохозяйств – получателей субсидий приходится исходить из приблизительных и меняющихся данных по доходам населения.
- **Косвенные механизмы** действуют таким образом, чтобы решение зависело не от государства, а от самих домохозяйств, которые в зависимости от своей модели поведения попадают в субсидируемую или несубсидируемую группу потребителей. Этот подход все шире применяется в разнообразных секторах для субсидирования или предоставления тех или иных преимуществ, как это происходит в случае двухставочного тарифа на услуги водоснабжения, который может быть разработан таким образом, чтобы разделять пользователей с низким и высоким уровнем потребления.

Мировой опыт свидетельствует о том, как сложно найти надежные параметры для адресного распределения субсидий применительно к услугам ВКХ. Для этого нужна постоянная оценка правомочности получателей субсидии, а она сопряжена с высокими административными издержками. Таким образом, в своей политике правительство должно продуманно соотносить цели более точного распределения адресных субсидий с приемлемым уровнем административных издержек.

5.5 Формирование тарифов в рассматриваемых примерах

После распада СССР страны ВЕКЦА приступили к серьезному реформированию тарифов ВКХ. Они в значительной мере либерализовали цены, до этого контролировавшиеся государством, и внедрили новые подходы к формированию тарифов.

В **Армении** существует национальный регулирующий орган, контролирующей издержки и тарифы всех предприятий ВКХ. Уровни тарифов устанавливаются в разрешении на пользование водными системами, которое должно быть у каждого оператора. Применительно к контрактам, основанным на показателях деятельности, разрешение устанавливает тариф на каждый год на весь срок действия контракта (например, 10 лет в случае ереванского договора аренды). При этом контракты предусматривают ежегодную корректировку тарифов.

Основные цели тарифной политики в Армении – прежде всего, доступность услуг для населения и затем финансовая жизнеспособность предприятий. В Армении приступили к установке индивидуальных счетчиков воды, и там, где они уже имеются, плата за воду начисляется по фактическому объему потребления, а в отсутствие счетчиков - исходя из уровня потребления в предыдущие периоды. Установка счетчиков была одним из основных требований правительства применительно к обоим контрактам, и сейчас оно помогает домохозяйствам (за счет средств доноров) в установке счетчиков, тем самым стимулируя население к более рациональному расходованию воды.

Общая тарифная политика Комиссии по регулированию общественных услуг заключается в том, что тарифы на услуги водоснабжения устанавливаются исходя из минимального уровня операционных затрат и минимального уровня требуемых капиталовложений (амортизация не учитывается). В случае ереванского договора аренды для корректировки тарифов попробовали использовать методологию верхнего предела цены, но пока это всего лишь временная модель, не распространяемая на всех операторов.

В Армении применяется единый волюметрический тариф, одинаковый для всех пользователей. Он включает три категории затрат: постоянные затраты; переменные затраты, которые изменяются в зависимости от объема поставляемой воды, водоотведения и водоочистки; затраты на работу с потребителями, в основном связанные со снятием показаний счетчиков, оформлением счетов и сбором оплаты. Счет разделен на три части, с отдельным начислением платы за воду, водоотведение и водоочистку. Это делает счета «прозрачнее» и понятнее для потребителей. Кроме того, такая практика позволяет исключить вопрос о перекрестном субсидировании (имеющем место, когда, например, потребители, не подключенные к канализации, оплачивают эту услугу, субсидируя тех, кто пользуется канализацией) и способствует более эффективному и рациональному управлению.

В обоих случаях (договор аренды и договор управления) тарифы существенно выросли с начала исполнения контрактов (подробнее об этом - в Приложении II). Плату за обслуживание собирают сами операторы. Увеличение тарифов, в частности, объясняется большей долей установленных счетчиков и изменениями, касающимися сбора платежей. Сейчас клиенты оплачивают счета в уполномоченных банках, и это существенно упростило оплату услуг.

Несмотря на значительное увеличение тарифов, тариф, применяемый по договору управления, по-прежнему остается низким (и это при низкой собираемости платежей), что препятствует росту операционных доходов подрядчика. Аналитические исследования, предпринятые правительством, указывают, в случае «Армводоканала», на возможность дальнейшего повышения тарифа, не выходя за пределы доступности, который находится на уровне 4-5% дохода домохозяйства (после уплаты налогов).

Далее, персонал подрядчика по договору управления работает над тем, чтобы лучше понимать структуру потребителей, установить с ними хорошие рабочие контакты и, насколько это возможно, получить просроченную задолженность. В «Армводоканале» разделили базу данных по потребителям на несколько групп: это исправные плательщики (3 - 7%); те, кто платит нерегулярно (20 - 30%); плательщики, принимающие решение в зависимости от качества обслуживания (15 - 25%), и регулярные неплательщики (30 - 40%); малоимущие домохозяйства (5 - 10%)²⁰. Эта статистика свидетельствует о том, что чаще всего не оплачивают счета отнюдь не бедные. Трудноискоренимая и сохранившаяся с советских времен традиция, воспитавшая несколько поколений неплательщиков, которых особенно много в пригородах Еревана, а также большое количество несанкционированных подключений (например, только во втором квартале 2007 г. их выявлено около 1200, а это около 12,5 миллиона драм убытков для оператора), особенно летом, в поливной сезон, - все это серьезно снижает собираемость платежей и, что самое главное, создает для оператора огромный операционный дефицит.

Национальный регулятор отвечает за мониторинг тарифного плана и сопряженных затрат. Как уже было сказано, контракты предполагают ежегодную корректировку тарифов. Применительно к договору аренды для формулы корректировки тарифа были выбраны четыре показателя, отражающие среднее увеличение затрат оператора, - это розничный объем водоснабжения, годовая инфляция, валютный курс драм/евро и тарифы на электроэнергию. Формула корректировки тарифа основана на объеме водоснабжения, но потери воды ей не учитываются. По мнению оператора, такая практика искажает калькуляцию тарифа.

Далее, если ежегодная автоматическая корректировка тарифа, рассчитанная по указанной формуле, приводит к уменьшению или увеличению тарифа более чем на 30%, договором предусмотрена временная приостановка корректировки и переговоры с Комиссией по регулированию общественных услуг для достижения договоренности в новой ситуации. Следует отметить еще одно положение договора: в том случае, если после налогообложения прибыль оператора составит более 10% годового оборота за соответствующий год, в следующем году оператор обязан реинвестировать 50% такой чрезмерной прибыли в восстановление инфраструктуры, дополнительно к остальным согласованным планам.

Хотя в принципе тариф предусматривает возмещение всех финансовых затрат, возможны ситуации, когда поступления будут недостаточными для покрытия издержек оператора – например, при низкой собираемости платежей. В таком случае (и это имело место при исполнении договора управления), чтобы компенсировать низкую выручку подрядчику и дать ему возможность в достаточном объеме проводить работы по техническому обслуживанию всех сетей и объектов, правительство предоставляет, непосредственно подрядчику, операционную субсидию в поддержку предоставления услуг. Впрочем, в связи с этими субсидиями возникли некоторые сложности. В течение нескольких лет правительство переводило подрядчику только половину ожидаемой субсидии, из-за чего ему приходилось урезать операционные расходы, особенно расходы на ремонт и техническое обслуживание, а это ускоряло износ сетей. Объяснить эту ситуацию можно только отсутствием взаимопонимания и надлежащей коммуникации между сторонами. Как мы уже говорили, применительно к услугам ВКХ адресные субсидии для малоимущих в Армении отсутствуют.

Что касается финансовых обязательств правительства Армении по обоим контрактам, то, как уже говорилось выше, оно весьма успешно привлекло средства доноров и МФИ для инвестиций в оба предприятия. Кредиты погашаются в том числе и за счет арендной платы.

20 . Данные на 2008 г.

В **Казахстане** также есть национальный регулятор, утверждающий и контролирующий тарифы, разработанные и предложенные частными операторами²¹. Перед рассмотрением и утверждением тарифов на национальном уровне они должны быть утверждены муниципалитетом, в ведении которого находится данное предприятие.

Важно отметить, что законодательство требует обсуждения тарифов на местном уровне в форме открытых слушаний. Это очень хорошая практика, способствующая большей прозрачности процесса и пониманию гражданами и потребителями факторов, которые лежат в основе формирования тарифов и объясняют необходимость их повышения. Она также легитимизирует тариф, когда он представляется на утверждение на более высоком уровне государственного управления. Представляется, что оператор в Шымкенте выполняет свои обязательства в этом отношении, но хотелось бы, чтобы процесс не ограничивался формальными рамками, и эта возможность использовалась в полной мере.

Основные заявленные цели реформирования тарифов в Казахстане – финансовая жизнеспособность предприятий и доступность услуг, хотя представляется, что на практике приоритетной все же является доступность. Это подтверждается уже тем, что политическое руководство может в любой момент в одностороннем порядке заблокировать увеличение тарифов. Многочисленные случаи банкротства частных операторов с последующей передачей их активов в муниципальную собственность также указывают на это.

В Шымкенте действует единый волюметрический тариф для всех категорий потребителей, а счет разделен на две части: тариф на очистку воды и тариф на очистку стоков. Очевидно, что эта практика способствует большей прозрачности начисления платы за услуги.

Поступления частного оператора в Шымкенте образуются за счет платежей по тарифам, собираемость которых очень высока – почти 100%. Впрочем, очень высок и уровень несанкционированных подключений. Так, в 2007 г. на них пришлось около 70% всех потерь воды.

В Казахстане тарифы естественных монополий устанавливаются на основе двух различных методик:

- *Методология ежегодного тарифа (система «издержки плюс прибыль»)*: Это стандартная методология, по которой тариф утверждается ежегодно и не включает затраты на капиталовложения. Этот базовый тариф состоит из операционных затрат и прибыли. Все затраты четко определяются – за исключением издержек, связанных с физическими потерями, и коммерческих потерь вследствие неоплаты счетов потребителями. Они прямо не входят в калькуляцию, вместо этого закладывается стандартный коэффициент убытков на уровне 3%. Далее, прибыль, которую может получить компания, зафиксирована. Если она окажется выше установленного уровня, регулятор потребует от компании снижения тарифа.
- *Методология среднесрочного тарифа (типа «верхнего предела цены»)*: Тариф утверждается на период от трех до пяти лет. В дополнение к операционным затратам и прибыли эта методология позволяет включать в тариф некоторые расходы на капиталовложения. Она требует подготовки плана капиталовложений, который должен учитывать инвестиционные расходы, включенные в тариф. Регулирующий орган обязан тщательно контролировать реализацию плана капиталовложений и сопряженные с ним

21. Тарифы муниципальных предприятий ВКХ утверждаются соответствующими региональными администрациями.

расходы. В течение указанного трех - пятилетнего периода эта методология разрешает операторам при необходимости (например, в связи с инфляцией или изменением валютных курсов) требовать пересмотра тарифа, но при условии подготовки и представления ими обновленного плана капиталовложений.

В 2004 г. шымкентский оператор попросил об увеличении тарифа на основе методологии верхнего предела цены. Первый план капиталовложений был подготовлен на период 2004-2007 гг.; позднее был утвержден второй план капиталовложений на 2008-2012 гг. Шымкент стал единственным в Казахстане городом, где оператор смог выполнить все квалификационные требования по указанной методологии и подготовить пятилетний план капиталовложений.

В настоящее время в Казахстане операторы вправе выбирать между этими двумя методологиями, однако в действительности квалификационные требования по среднесрочной методологии настолько жесткие, что многие предприятия даже и не пытаются соответствовать им. На сложность процедуры указывает хотя бы то, что из всех городов только Шымкент смог успешно (хотя и не без проблем) составить пятилетний тарифный план. Перечень квалификационных требований по этой методологии представлен во Вставке 9 ниже.

На основе методологии верхнего предела цены в 2008 г. в Шымкенте было утверждено увеличение тарифа на пятилетний период в следующем порядке: на 25% в первый год, 7% во втором и третьем годах, 4% в четвертом и пятом годах. Это примерно соответствует ежегодному повышению тарифа в среднем на 10% и обеспечивает эффективное и досрочное выполнение плана капиталовложений, но в первый год влечет за собой достаточно высокое повышение расходов населения.

Вставка 9. Квалификационные требования к казахстанским предприятиям по методологии верхнего предела цены

Установлены следующие критерии соответствия:

- Основные средства должны быть в собственности компании;
- Положительные финансовые результаты за два года, предшествующие подаче заявки;
- Собираемость платежей по тарифам – не менее 97%;
- Отсутствие у предприятия задолженности по кредитам, полученным без согласования с Агентством по регулированию естественных монополий;
- На предприятие не распространяются какие-либо компенсационные тарифы, введенные Агентством по регулированию естественных монополий в предыдущие годы;
- Стабильный спрос на воду в течение двух лет, предшествующих подаче заявки, равно как и в прогнозируемый период;
- Раздельное ведение предприятием счетов по основной деятельности (водоснабжение и водоотведение) и остальным, вспомогательным видам деятельности.

В Казахстане нет специальной программы субсидий, направленной на поддержку населения, не способного платить за услуги водоснабжения по действующим тарифам, но в Шымкенте действует смешанная схема, в рамках которой городская администрация предоставляет жилищные пособия беднейшим семьям города, у которых совокупные расходы на оплату жилья, коммунальных услуг и услуг связи превышают 20% совокупного дохода семьи. Распределением этих субсидий занимается городское Управление занятости и социальных программ.

В отличие от Армении и Казахстана, в **Украине** нет национального регулирующего органа, устанавливающего и контролирующего тарифы на услуги ВКХ. Эта функция передана на местный/региональный уровень. Следует отметить, что распределение обязанностей в этой сфере между различными уровнями государственного управления весьма запутанно, а противоречия в законодательстве эту путаницу еще более усугубляют. Например, центральное правительство утверждает общие требования в отношении определения издержек, которые могут покрываться тарифами на водоснабжение и водоотведение, а ставки тарифов должны устанавливаться органами местного самоуправления. При этом не понятно, кто (областная администрация или орган местного самоуправления) должен утверждать тарифы, если предприятие обслуживает не один, а несколько муниципалитетов, или если предприятие находится в управлении частного оператора. Но еще важнее то, что у местных органов нет достаточного потенциала для надлежащего формирования тарифов и их последующего контроля. К тому же, как представляется, в Украине сфера тарифной политики является одной из наиболее политизированных, что и демонстрирует ситуация в Бердянске.²²

Тарифы формируются по принципу «издержки плюс прибыль». Это значит, что при расчете тарифов используются данные по запланированным затратам и допускается определенный уровень прибыли (например, 5,2%, что значительно ниже темпов инфляции). Теоретически, капитальные затраты также могут возмещаться через тариф, но они ограничены 12% от всех операционных затрат. Все это крайне затрудняет финансовое оздоровление предприятий. Далее, проблема усугубляется и существованием лимита в отношении объемов неоплаченной воды, которые могут быть компенсированы через тарифы (не более 30%). В правительстве Украины уже несколько лет говорят о переходе, в сфере ВКХ, к ценообразованию по принципу верхнего предела цены, но пока этого не сделано.

В Украине применяется единый волюметрический тариф, по которому те, у кого стоят счетчики, оплачивают фактический объем потребления, а для клиентов, не имеющих счетчиков, плата рассчитывается исходя из норм потребления.

В принципе, тарифы можно корректировать с учетом инфляции, но для этого нет каких-либо строгих правил и процедур. Например, в Бердянске на момент проведения настоящего исследования тариф на воду не менялся около двух лет – из соображений доступности услуг для населения. Ввиду высоких темпов инфляции в стране это означает, что даже скорректированные тарифы неизменно отстают от инфляции, и предприятия несут значительные операционные убытки. Именно так и происходит с бердянским и купянским предприятиями, которые остаются финансово убыточными на протяжении многих лет.

Для домохозяйств и промышленных пользователей в Украине действуют различные тарифы. Перекрестное субсидирование – типичное явление для Украины, где промышленные пользователи, для которых, в некоторых случаях, тариф почти в два раза выше, субсидируют население. Плата за услуги водоснабжения и водоотведения рассчитывается отдельно. Несмотря на значительное повышение тарифов, они остаются ниже уровня возмещения затрат.

Концессионная плата, которая будет перечисляться соответствующим муниципалитетам двумя концессионерами, рассчитывается как доля стоимости фондов предприятия; она не включается в расчет тарифа на воду. Это делается в интересах потребителей, но не ясно, как оператор сможет вернуть свои деньги. К тому же, в Бердянске соглашение не предусматривает увеличения тарифа в

22. Как уже говорилось выше, создание новой Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг позволяет надеяться на то, что эта путаница с распределением ответственности будет устранена, хотя бы частично.

первый год исполнения контракта. Получается, что в общей сложности тариф должен оставаться неизменными в течение трех лет. В условиях Украины это вряд ли возможно и ставит под угрозу исполнение соглашения. Хотя в Бердянске очень высокая собираемость платежей (98,3% выставленных счетов), выручка недостаточна даже для покрытия операционных затрат.

По украинскому законодательству, в сфере ВКХ субсидии могут предоставляться и потребителям, и операторам. Как и в Казахстане, в Украине существует общая программа субсидий для семей с низким уровнем доходов, у которых нет возможности оплачивать коммунальные услуги (водоснабжение, канализация, электричество, горячая вода, отопление). Субсидии для таких семей установлены на уровне 15% их дохода после налогообложения. Субсидии выплачиваются Министерством труда и социальной политики. Далее, согласно Закону о жилищно-коммунальных услугах местные исполнительные комитеты могут предоставлять субсидии непосредственно оператору, когда он несет убытки в связи с невозможностью полного возмещения затрат. Более того, Закон о государственном бюджете разрешает компенсацию таких убытков, когда местные субсидии для этого недостаточны. Впрочем, субсидии из госбюджета не выплачиваются непосредственно предприятию, а используются для зачета – ими погашается задолженность предприятия (за электроэнергию, по налогам и т.д.). Таким образом, хотя эти механизмы субсидирования имеют вполне законный характер, в действительности предприятия мало от них выигрывают.

5.6 Основные выводы

Определение оптимального уровня тарифов и правильное их структурирование - весьма непростая задача, что связано как с разнообразными целями отраслевой и социальной политики, реализуемыми посредством тарифов, так и со спецификой инфраструктуры ВКХ.

В целях экономической целесообразности желательно, чтобы тарифы на воду устанавливались на уровне предельных издержек водоснабжения, но ввиду определенных трудностей с практической реализацией этого принципа в ценообразовании применяются и другие подходы, на основе которых разработаны различные структуры тарифов. В мире используется разнообразная практика формирования тарифов, но нет консенсуса относительно того, какая структура тарифов наиболее гармонично учитывает потребности предприятия, потребителей и общества в целом. При этом можно с уверенностью сказать, что тариф, как минимум, должен полностью покрывать финансовые затраты предприятия.

Социальная значимость сектора зачастую оправдывает необходимость в субсидиях, которые обеспечивают малоимущим доступ к услугам водоснабжения. Процесс предоставления субсидий должен быть прозрачным и основанным на четких правилах и процедурах. Необходимо разработать механизмы, позволяющие определить тех, кто действительно нуждается в такой поддержке. Анализ наших примеров в отношении практики формирования тарифов позволяет сделать следующие основные выводы:

- В Армении и Казахстане пытаются усовершенствовать методики определения и пересмотра тарифов, привязать тарифы к издержкам и обеспечить финансовую стабильность предприятий ВКХ. В Украине же тарифы, в основном, являются результатом политического процесса, что ведет к сохранению их на низком уровне и финансовой убыточности предприятий, как это и происходит в двух городах, рассматриваемых в настоящем исследовании.

- Во всех трех странах усовершенствовали структуру тарифов и более последовательно применяют единый волюметрический тариф, особенно там, где потребителями установлены счетчики. Порядок начисления оплаты стал более прозрачным для потребителей. Так, в Армении, три основные услуги – водоснабжение, водоотведение и водоочистка – указываются в счетах отдельно.
- Во всех трех странах для корректировки тарифов шире используют методологию «издержки плюс прибыль», а в Казахстане и Армении еще и работают над внедрением, в той или иной форме, методологии верхнего предела цены (в Армении она была специально разработана для договора аренды). Казахстан – единственная из трех стран, где операторам прямо разрешается компенсировать инвестиционные затраты, на основе новой методологии среднесрочного тарифа. Впрочем, внедрение этой новой методологии в Казахстане представляется непростой задачей. Необходимы время и опыт для того, чтобы научиться устанавливать эффективные ценовые ограничения, защищающие как потребителей, так и операторов. Несмотря на наличие соответствующих правил и процедур, все операторы, деятельность которых анализировалась нами, по причинам политического характера сталкивались с определенными проблемами в том, что касается своевременной и эффективной корректировки тарифов.
- Из трех стран программы субсидий, направленных на прямую поддержку наименее обеспеченных домохозяйств, есть в Украине и Казахстане. Основным механизмом их распределения являются общие жилищные пособия, предоставляемые на местном уровне. Опыт показывает, что в таких случаях целесообразнее предоставлять помощь не деньгами, а «купонами» на воду. Тогда власти будут уверены в том, что субсидия используется на оплату услуг водоснабжения, а не на какие-либо иные цели. В Украине широко используется перекрестное субсидирование. В Армении, с другой стороны, нет адресных субсидий для поддержки малоимущих в отношении услуг ВКХ, хотя правительство Армении может предоставлять субсидии непосредственно операторам для покрытия их операционного дефицита, когда поступления по тарифам недостаточны (как это имеет место в случае договора аренды). Какие бы виды субсидий ни использовались, в контракте должны быть четко указаны обязанности нанимающей стороны в этом отношении.
- Армянский опыт с контрактами, основанными на показателях деятельности, указывает на важность государственной поддержки крупных инвестиций в рамках государственно-частных партнерств. Представляется, что, в общем, хорошие результаты, которые дают эти контракты, объясняются, среди прочего, и тем, что правительство взяло на себя инвестиционные обязательства. В такой ситуации операторы чувствуют себя увереннее, но тогда требуется четкое описание обязательств каждой из сторон в отношении различных категорий инвестиций, включая их суммы и временные сроки.

ГЛАВА 6. МОНИТОРИНГ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА, УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ

Надлежащая практика

(i) Мониторинг исполнения контракта

Для оценки выполнения сторонами их обязательств и оценки достижения установленных целевых показателей необходима эффективная система мониторинга исполнения контракта. Положения о мониторинге должны быть сосредоточены на ходе выполнения подрядчиком целевых показателей, а не на том, каким образом они выполняются. В странах, государственные органы которых ограничены в своих возможностях мониторинга и регулирования, мониторинг может быть передан аудиторской компании. В таком случае правительство должно пересмотреть свои функции, которые будут заключаться в контроле аудитора.

(ii) Механизмы урегулирования споров

Необходимо, чтобы контракты, основанные на показателях деятельности, определяли формальные процедуры урегулирования споров (например, судебные, квазисудебные, административные, арбитражные). Для контрактов с участием иностранных частных компаний предпочтительным механизмом является арбитраж, основные преимущества которого заключаются в конфиденциальности (поскольку речь может идти о коммерческой тайне), компетентности арбитров (они выбираются исходя из их технической квалификации), нейтральном положении арбитров (арбитры выбираются таким образом, чтобы они не были связаны со сторонами конфликта), добросовестности арбитров (арбитры выбираются из лиц с высокой моральной репутацией).

Для контроля исполнения сторонами их обязательств по контракту требуется мониторинг не только показателей деятельности, но и всех аспектов контракта. Далее, для нанимающей организации мониторинг – это возможность получить ценный опыт работы с контрактами, который будет использован ею для подготовки последующих, более совершенных соглашений. Мониторингу исполнения контракта, наряду с возможными механизмами урегулирования споров и обеспечения исполнения контракта, и посвящена эта глава.

6.1 Мониторинг исполнения контракта

Для эффективного мониторинга исполнения контракта требуется, чтобы:

- Контракт обязывал подрядчика регулярно отчитываться перед нанимающей организацией о ходе исполнения контракта, в том числе предоставлять нанимающей организации соответствующую информацию по техническим и финансовым вопросам;

- Контракт четко определял правила и процедуры предоставления нанимающей организации такой информации, включая порядок и регулярность предоставления отчетности и работы с ней, порядок реагирования на предоставленную отчетность нанимающей организацией (обратная связь);
- Контракт четко определял требования по отчетности в разбивке по категориям данных/информации, включая формат предоставления информации. Если такие требования не могут быть подробно изложены на начальном этапе, в контракте следует предусмотреть порядок их конкретизации уже после его вступления в силу;
- Контракт определял стороны или организации, отвечающие за мониторинг исполнения контракта, с четким указанием их прав и обязанностей.

Попытки определить принципы такого мониторинга в той или иной степени предпринимаются во всех контрактах, рассматриваемых в настоящем исследовании.

Так, ереванский договор аренды обязывает оператора предоставлять регулярную отчетность, включая годовую, полугодовую, разовую отчетность и отчеты «по обстоятельствам». Договор определяет и требования по отчетности – некоторые из них очень конкретны и подробны, особенно в отношении отчетности по показателям деятельности. Так, оператор обязан предоставлять сводную информацию по новым подключениям, несанкционированным подключениям, по эксплуатации и техническому обслуживанию в разбивке по источникам, системе передачи, распределительной системе, канализационной системе, потреблению электроэнергии, непрерывности водоснабжения, результатам мониторинга качества воды и работе с потребителями. Конечно, это полезная информация, но есть ли у нанимающей организации возможность эффективно анализировать и контролировать все эти данные? Необходимо найти правильный баланс между требованиями по отчетности и возможностями мониторинга. Впрочем, стороны договорились о том, что формат и содержание отчетов будут конкретизированы позднее. Договором предусмотрено, что это будет сделано оператором совместно с независимым техническим аудитором. Договор также определяет основные стороны, осуществляющие мониторинг, и их функции: это Группа мониторинга проекта, контролирующая качество обслуживания и качество воды, и Регулятор, контролирующий применение тарифа. В помощь правительству в исполнении им функций мониторинга привлекается независимый технический аудитор.

Регулярная отчетность оператора предусмотрена и концессионным соглашением в Бердянске, Украина. Оно требует от оператора подготовки «ежегодного отчета об объектах, переданных в концессию, амортизационных отчислениях и инвестициях», но при этом почти ничего не говорит о рамках и содержании такой отчетности. Соглашение не определяет ни уровня детализации отчетов, ни данных или показателей обслуживания, по которым надлежит отчитываться оператору. Те же недостатки и у проекта контракта в Купянске.

Как показывает ситуация с другими аналогичными контрактами, отсутствие четко определенных требований по отчетности может стать причиной конфликтов на этапе исполнения соглашения, поскольку стороны будут расходиться в понимании того, какие данные и информация должны быть включены в ежегодные отчеты. В отличие от армянских контрактов, бердянское соглашение не определяет для нанимающей организации ни инструментов контроля предоставляемой информации, ни механизмов обратной связи. Оно даже не предусматривает способа реагирования на возможные проблемы, в случае необходимости. Поскольку официальный отчет подготавливается один раз в год, следствием всего этого может стать слишком позднее выявление проблем. Для сложных соглашений особенно требуются постоянные контакты между сторонами. Они должны информировать друг друга о любых значимых событиях и обстоятельствах, не дожидаясь официально установленных сроков предоставления отчетности. Такой подход будет способствовать и укреплению доверия между сторонами.

Урегулирование споров и обеспечение исполнения контракта

Из-за существующих факторов неопределенности лишь очень немногие контракты могут быть выполнены без разногласий, возникающих в тот или иной момент времени между сторонами или между сторонами и другими заинтересованными группами, особенно когда речь идет о долгосрочных соглашениях (концессия, аренда), поэтому сторонам следует заранее обдумать механизмы урегулирования споров.

Настоящий раздел посвящен механизмам урегулирования споров и обеспечения исполнения контракта и тому, как они используются в рассматриваемых примерах. Следует заметить, что этот вопрос тесно связан с вопросами управления рисками и минимизации рисков, подробнее рассматриваемыми в Главе 7 ниже.

6.2 Различные механизмы урегулирования споров

В общем, соглашения могут предусматривать разнообразные способы решения возникающих проблем, включая судебные, квазисудебные (или административные) и арбитражные, а также альтернативные механизмы, когда принятое решение не имеет для сторон обязательной силы. Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки и в большей или меньшей степени подходит для различных моделей контрактов и конкретных обстоятельств.

Как правило, разногласия, возникающие в связи с соглашениями, подпадают под судебную юрисдикцию, однако передача спора в суд часто оборачивается для сторон значительными временными и финансовыми затратами. Во всяком случае, это утверждение справедливо для стран ВЕКЦА, суды которых не имеют достаточного опыта и потенциала для рассмотрения дел, связанных со сложными инфраструктурными контрактами, а зачастую и просто не пользуются доверием из-за предполагаемой коррумпированности судебной системы.

Еще одним способом урегулирования споров может быть обращение в квазисудебные или административные органы, например, в независимую регулирующую организацию - там, где такие организации существуют. Вероятно, такой орган будет лучше информирован об истории вопроса и текущем статусе контракта и взаимоотношениях сторон, его решения будут более обоснованными и быстрыми, и обращение в такой орган обойдется сторонам дешевле.

Арбитражем называют такой способ урегулирования споров, когда стороны договариваются о передаче некоторых или всех возникающих между ними разногласий в определенный арбитражный суд, который правомочен выносить решения, обязательные для сторон. Как правило, арбитражная коллегия состоит из одного или трех-пяти арбитров, которые обычно выбираются сторонами исходя из квалификации арбитров в соответствующей области. Арбитраж считается предпочтительным способом разрешения споров в тех случаях, когда одной из сторон по контракту является иностранная частная компания.

Альтернативные, неформальные механизмы включают разнообразные подходы, предполагающие рекомендательный характер, а не обязательную юридическую силу принятого решения. Это могут быть консультации сторон или обращение к техническим экспертам, которые уполномочены рекомендовать сторонам то или иное решение, а также примирение и посредничество, предполагающие помощь третьей стороны в урегулировании конфликта.

6.3 Механизмы урегулирования споров в рассматриваемых контрактах

Положения, относящиеся к урегулированию конфликтов, содержатся во всех четырех контрактах. Два армянских контракта в основном предусматривают арбитраж и мирное разрешение споров; украинские – переговоры между сторонами, хотя при этом не определяется порядок их проведения, из-за чего процесс урегулирования конфликтов может оказаться недостаточно прозрачным, более сложным и обременительным.

Например, договор управления в Армении в случае серьезных разногласий по техническим и финансовым вопросам предусматривает привлечение независимого аудитора и коллегии арбитров. При этом рекомендуется следующая последовательность действий:

- **Передача спора на рассмотрение независимого аудитора.** Аудитор должен предложить сторонам способ решения проблемы в течение двух месяцев после ее выявления.
- **Передача спора на рассмотрение одного арбитра или нескольких арбитров (коллегии арбитров).** Если предложение независимого аудитора не разрешает конфликта, назначается арбитр или коллегия арбитров. Они совместно выбираются двумя сторонами, а если стороны не смогут прийти к согласию, назначаются Международной торговой палатой, которая в данном случае является последней инстанцией.

С ереванским договором аренды дело обстоит примерно так же. В нем говорится о том, что стороны будут действовать добросовестно, без ущерба для интересов друг друга. Во всех случаях они в первую очередь будут добиваться мирного урегулирования разногласий путем переговоров и поиска взаимовыгодного решения. Договор также допускает привлечение третьей стороны – посредника, имеющего достаточную квалификацию в сфере водоснабжения и водоотведения и способного надлежащим образом оценить суть спора и предложить способы его разрешения. Посредник может проводить отдельные консультации с каждой из сторон. Его окончательное решение не имеет для сторон обязательной юридической силы и не может использоваться ими в судебном разбирательстве, если спор будет передан в суд. В соглашении говорится, что услуги посредника оплачиваются сторонами поровну.

В двух армянских контрактах последней инстанцией назван арбитражный суд, а именно рассмотрение спора в Лондонском международном арбитражном суде²³ в соответствии с Арбитражным регламентом Комиссии ООН по праву международной торговли (UNCITRAL)²⁴. В качестве арбитра должен быть назначен эксперт, признанный на международном уровне и имеющий опыт рассмотрения споров в сфере водоснабжения и водоотведения. Он не может быть гражданином Армении или гражданином страны оператора/участника конкурса. В связи с этим уточняется значение термина «страна происхождения» применительно к каждой из сторон. Обращение в международные суды – распространенная практика урегулирования споров, широко применяемая в отношении крупных контрактов с участием иностранных операторов.

23 . Лондонский международный арбитражный суд является международным органом, рассматривающим дела независимо от местонахождения и страны происхождения сторон или системы права, действующей в их странах.

24 . Комиссия ООН по праву международной торговли (UNCITRAL) была образована Генеральной ассамблеей ООН в 1966 г. для «содействия прогрессивному развитию международного права и его кодификации». В 1985 г. Комиссия подготовила Типовой закон о международном торговом арбитраже. Если соглашение ссылается на Арбитражный регламент UNCITRAL, споры, возникающие по этому соглашению, могут рассматриваться в соответствии с Регламентом.

В обоих армянских контрактах признается невозможность указания в них всех потенциальных конфликтов интересов, поэтому они определяют наиболее важные механизмы разрешения разногласий: это добросовестность сторон, переговоры для поиска взаимовыгодного решения, привлечение посредника и, наконец, передача спора в международный арбитражный суд. Эти подходы соответствуют надлежащей международной практике.

При исполнении армянских контрактов стороны неоднократно сталкивались с конфликтными ситуациями, и все они были разрешены мирным путем – на основе поиска взаимовыгодных решений в ходе совещаний и переговоров или с помощью независимого аудитора. Участники подобных ситуаций, как правило, согласны в том, что наличие формальных механизмов – необходимое, но не единственное условие эффективного управления конфликтами интересов. Не менее важна готовность сторон к сотрудничеству, обсуждению текущих вопросов и возникающих проблем, поддержанию хороших рабочих отношений.

В соглашениях, связанных с полной передачей активов (как, например, в Шымкенте), природа конфликтов и способы их решения значительно отличаются от тех, которые обычно характерны для договорных отношений муниципалитета с поставщиком услуг водоснабжения (см. Вставку 10). Споры могут возникать регулярно, и законодательство требует, чтобы они решались в суде или путем переговоров.

Вставка 10. Урегулирование конфликтов с участием приватизированных предприятий ВКХ

В Шымкенте имел место конфликт, связанный с ежегодным повышением тарифа. По согласованию с регулятором (Агентством по регулированию естественных монополий) новый пятилетний тарифный план предусматривал повышение тарифа с начала 2008 г., однако своим решением Кабинет министров заблокировал повышение тарифа в 2008 г. Конфликт был преодолен в результате переговоров оператора с Агентством. Стороны подписали соглашение, устанавливающее для повышения тарифа новую промежуточную дату.

В Казахстане споры могут решаться в суде, в соответствии с законодательством, или путем альтернативных прямых переговоров, как это было с компанией «Водные ресурсы – Маркетинг», однако законодательство страны недостаточно регулирует эту сферу. Возможные негативные последствия этого – как в том, что слишком многие вопросы будут решаться в судебном порядке, так и в недостаточной прозрачности решений, принимаемых в ходе прямых переговоров. Ввиду отсутствия у казахстанских судов достаточного опыта рассмотрения сложных водохозяйственных вопросов более предпочтительным механизмом представляется арбитраж или рассмотрение споров группой экспертов. В этом отношении интересен чилийский опыт, особенно в контексте крупных концессионных соглашений и приватизированных предприятий (см. Вставку 11 ниже).

Как показывает опыт Чили, арбитраж может быть очень полезным и эффективным механизмом разрешения споров, но он требует четких правил и процедур, которые – во избежание недоразумений – должны быть заранее доведены до сведения всех заинтересованных сторон.

Вставка 11. Практика урегулирования водохозяйственных споров в Чили

Характерной особенностью ВКХ Чили является значительное количество крупных концессионных соглашений, а важным институциональным компонентом чилийской модели – экспертные советы, создаваемые для каждой концессии с целью (среди прочего) разрешения возможных конфликтов с регулирующим органом в связи с тарифами. Каждый такой совет состоит из трех членов - как правило, инженеров или экономистов. Один член совета предлагается концессионером, второй назначается регулятором, а третий выбирается регулятором из списка кандидатов, предварительно согласованного с концессионером.

На начальном этапе и регулятор, и концессионер самостоятельно проводят анализ ситуации, позволяющий им занять ту или иную позицию по вопросу корректировки тарифов. После этого они обмениваются своими результатами и приступают к обсуждению вопроса. Если регулятору и концессионеру не удается договориться о новых ставках тарифов, они просят экспертный совет рассмотреть имеющиеся между ними расхождения и передают ему всю необходимую документацию. Совет должен принять решение о значении или статусе каждого параметра или аспекта, по которым расходятся позиции регулятора и концессионера. По каждому пункту совет должен принять позицию одной или второй стороны и не может предлагать каких-либо иных значений, но на рассмотрение совета, как правило, передается большое количество расхождений, поэтому его решения, в своей совокупности, обычно сводятся к какому-либо значению, имеющему в отношении общих позиций сторон промежуточный характер.

Решение совета должно быть принято простым большинством в течение 30 дней. Оно является окончательным и не подлежит обжалованию в судебной инстанции. Это очень важное условие, обеспечивающее определенный технический уровень процесса и достаточно быстрые решения. Из всех механизмов разрешения споров, используемых в регулируемых отраслях Чили, этот является наиболее надежным и эффективным.

Помимо тарифов, существуют и другие причины конфликтов между сторонами – например, относящиеся к соблюдению нормативов качества или инвестиционным планам. Как правило, такие споры рассматриваются в судах общей юрисдикции, и независимость судебного решения является важным фактором процесса урегулирования.

Источник: *World Bank, Public policy for the private sector, Note No 286.*

В Украине основным механизмом разрешения споров, предусмотренным двумя рассматриваемыми концессионными соглашениями, являются переговоры сторон. Если они заканчиваются безрезультатно, спор решается в соответствии с законодательством Украины. При этом в соглашениях не поясняется, в чем именно заключаются требования украинского законодательства. На практике такая неопределенная формулировка может способствовать не столько поиску решения, сколько появлению дополнительных проблем и усложнению ситуации. Как минимум, в соглашении должен быть назван закон, определяющий порядок разрешения споров.

6.4 Обеспечение исполнения контракта

В соглашение может быть интегрирован ряд механизмов, направленных на обеспечение исполнения контракта в интересах любой из сторон. К наиболее распространенным из таких механизмов относятся:

- Гарантии материнской компании;
- Гарантии исполнения;
- Право зачета требований;
- Счета условного депонирования;
- Страхование.

Они вкратце рассматриваются ниже:

- **Гарантии материнской компании.** Гарантия материнской компании используются в тех случаях, когда от компании, заключающей контракт, требуется, чтобы ее материнская компания гарантировала исполнение ей (дочерней компанией) своих обязательств. Как правило, этот документ оформляется от имени материнской компании, которая четко оговаривает, что ее ответственность наступает только в случае нарушения дочерней компанией своих обязательств по контракту и неустранения дочерней компанией допущенного нарушения. Далее, финансовая ответственность материнской компании ограничивается так, чтобы она не превышала ответственность дочерней компании по данному контракту.
- **Гарантии исполнения.** Оператор формирует залог в определенной сумме, которая может быть взыскана нанимающей организацией в случае нарушения оператором его обязательств по контракту или расторжения контракта оператором. Оператор лишается этих средств, если не может обеспечить выполнение своих обязательств. Дополнительным преимуществом такого залога является то, что за счет него нанимающая организация сможет компенсировать убытки, вызванные неисполнением оператором своих обязательств, поэтому от подрядчиков обычно требуют представить обязательство, оформленное независимым банком или страховой компанией. Это позволяет нанимающей организации возместить издержки, возникшие у нее из-за нарушения контракта, но только в определенных пределах, которые зачастую соответствуют проектной стоимости строительных работ.
- **Зачет требований.** Право зачета требований – это механизм, позволяющий стороне по контракту получить причитающиеся ей средства со второй стороны без выплаты существующей задолженности перед второй стороной. Например, контракт между нанимающей организацией и подрядчиком предусматривает какие-либо платежи, комиссии, перевод части выручки и т.д. в пользу нанимающей организации. Оператор не выполняет эти платежи, зачитывая их против задолженности, которая может быть у нанимающей организации перед оператором.
- **Счет условного депонирования.** Счет открывается в банке, и на нем размещаются средства, доступ к которым осуществляется только при соблюдении определенных строгих условий. Преимуществом этого механизма является то, что размещенные таким образом средства хранятся отдельно от остальных средств нанимающей организации и могут быть использованы только при тех или иных объективных обстоятельствах. Например, нанимающая организация несет финансовую ответственность за ущерб окружающей среде, возникший в предыдущий период. При этом загрязненная территория оказалась в ведении частного оператора, и он должен очистить и восстановить ее. Оператору придется рассчитывать на то, что эти работы будут оплачены нанимающей организацией, а с этим могут возникнуть проблемы – особенно если бюджетные средства на текущий год уже потрачены или направлены на другие цели. Счет условного депонирования со средствами, зарезервированными на нем под определенные финансовые обязательства, дает оператору дополнительную защиту.

- **Указание нанимающей организации в качестве сострахователя.** Как правило, от оператора требуется страхование многочисленных рисков. Нанимающей организации следует добиваться того, чтобы она была внесена в качестве сострахователя во все страховые полисы, полученные оператором, с указанием ее интереса. Это обеспечивает бóльшую защиту, чем простая запись «бенефициар» или «ремитент по убытку», поскольку в качестве сострахователя нанимающая организация может самостоятельно предъявить страховое требование, а не полагаться в этом на застрахованную сторону. Обычно оператор должен представить нанимающей организации страховые свидетельства или копии страховых полисов в подтверждение того, что требуемое страхование получено и действует в полном объеме. При подготовке проекта сторонам следует обратиться к экспертам по страхованию за дополнительными консультациями, с учетом специфики страхового дела в конкретной стране.

В целях обеспечения исполнения контракта используются и штрафы, но о них говорится в разделе об управлении рисками в Главе 7 ниже.

6.5 Обеспечение исполнения контрактов в рассматриваемых примерах

Из механизмов, перечисленных выше, в рассматриваемых контрактах наиболее применяемым является страхование, за которым следуют гарантии исполнения и гарантии материнской компании.

Положение о страховании включено во все рассматриваемые контракты, хотя в Украине они требуют только базового страхования имущества, явно недостаточного для таких сложных соглашений. Два армянских договора дают гораздо лучший пример того, какие полисы должны быть получены оператором. Так, ереванский договор аренды требует от оператора страхования ответственности перед третьими лицами, автогражданской ответственности, профессиональной ответственности, ответственности работодателя, страхования от несчастного случая на производстве и от утраты или порчи оборудования, имущества, документов. Далее, по договору аренды перечисленные полисы должны быть и у субподрядчиков оператора. Правда, он прямо не требует от оператора внесения нанимающей организации в страховые полисы в качестве сострахователя.

Помимо страхования, оба армянских договора предусматривают также гарантии исполнения, и в договоре аренды соответствующие требования изложены весьма подробно. В частности:

- Гарантия должна быть выдана «приемлемым банком». Выражение «приемлемый банк» разъясняется следующим образом – это первоклассный международный банк с долгосрочным кредитным рейтингом *Standard and Poor's* не ниже AA- или аналогичным рейтингом *Moody's International Services*.
- Первоначально гарантия должна быть выдана на 36-месячный срок с возможностью ее последующего возобновления, если потребуется.
- Определяется особый формат, в котором должна быть выдана гарантия.
- В случае взыскания по гарантии нанимающая организация должна уведомить об этом оператора за 30 рабочих дней; это время дается оператору для устранения нарушения или ущерба.
- Договор предусматривает порядок разрешения разногласий в том случае, если оператор сочтет взыскание по гарантии необоснованным.

Аналогичные положения включены и в договор управления. Сумма гарантии устанавливается на уровне 10% совокупной платы за управление за весь период исполнения договора (4 года).

В дополнение к указанным инструментам договор аренды предусматривает и гарантию материнской компании. Как показывает опыт, это разумное требование, дающее нанимающей организации уверенность в том, что у оператора есть достаточные ресурсы для выполнения им своих обязательств по контракту. Правительство Армении потребовало от «Ереван-Джур», зарегистрированной в Армении и являющейся дочерней компанией французской «Véolia Water», предоставления таких гарантий. К этому следует добавить, что «Véolia Water» является стороной по договору аренды, что дает армянскому правительству дополнительную уверенность в надлежащем его исполнении.

В общем, такие гарантии имеют широкое применение, особенно в случае крупных и сложных контрактов, хотя к рассматриваемым украинским соглашениям это не относится. Так, в Купянске выбранному подрядчику предложили представить гарантию выполнения инвестиционных обязательств в форме гарантийного письма банка, однако определенная нестабильность банковской системы Украины не позволяет рассматривать письмо банка как достаточное и надежное обеспечение. У оператора есть материнская компания, и было бы разумно потребовать в контракте ее гарантий для тех случаев, когда оператор не может или не хочет выполнять инвестиционные или иные обязательства, возложенные на него по контракту.

Вместе с тем, не стоит требовать от материнской компании неограниченных гарантий, да она и не согласится на такое требование. Рассматривая этот вопрос в контексте отношений материнской и дочерней компаний, правильнее будет учитывать их готовность взять на себя риски и согласиться с тем, что каждая ограничит свои риски определенным уровнем, как это и было в случае договора аренды в Армении.

6.6 Основные выводы

Мониторинг исполнения контракта на основе требований по отчетности относится к наиболее важным элементам соглашения. Требования по отчетности включены во все рассматриваемые контракты, но с разной степенью детализации. Если в армянских договорах они, равно как и организации, контролирующие исполнение договоров, указаны четко и подробно, то украинские соглашения трактуют этот вопрос слишком неопределенно.

Что касается обеспечения исполнения контрактов, то те или иные механизмы урегулирования споров и обеспечения исполнения используются во всех странах – они либо прямо определены соглашениями, либо, в более общем смысле, предписаны действующим законодательством. В этом отношении армянские договоры более подробны и прескриптивны, а украинские содержат лишь самые общие требования.

Анализ данного вопроса позволяет сделать следующие основные выводы:

- Отчетность должна быть регулярной, но требования по отчетности – сбалансированными. Информации не должно быть ни слишком мало, ни слишком много – в противном случае у оператора и нанимающей организации может возникнуть дополнительная и необязательная нагрузка. Необходимо, чтобы формат отчетности и периодичность ее предоставления учитывали конкретные потребности нанимающей организации и способствовали лучшему пониманию ей хода исполнения контракта и достижения его целей.

- Требования по отчетности - тип данных; собираемая информация, подлежащая мониторингу; формат предоставления данных и информации; регулярность предоставления отчетности; порядок реагирования со стороны нанимающей организации (обратная связь) – должны быть прописаны в контракте как можно точнее. Если на настоящем этапе это невозможно, контракт должен предусматривать процедуру разработки таких требований по отчетности к точно установленной дате после начала исполнения контракта. Армянские контракты дают хороший пример такого подхода.
- Необходимо, чтобы контракт как можно конкретнее определял организацию (организации), отвечающую за мониторинг различных аспектов контракта.
- В дополнение к формальному мониторингу и для укрепления доверия между сторонами очень важно, чтобы стороны поддерживали регулярные рабочие контакты в течение всего года, не дожидаясь наступления срока предоставления официальной отчетности.
- В армянских контрактах предпочтение отдается неформальному дружественному урегулированию споров и арбитражу; в них хорошо прописан порядок использования этих механизмов. В украинских говорится о переговорах, но четкие правила и процедуры проведения переговоров не определяются, и в дальнейшем это может стать причиной разногласий. Законодательство Казахстана отдает предпочтение судебному разбирательству в качестве решения «первой инстанции».
- Практика показывает, что арбитраж или третейский суд с привлечением группы экспертов является эффективным рабочим механизмом, однако его применение также требует четких правил и процедур, и они предусмотрены армянскими контрактами. Это хороший пример для стран ВЕКЦА, и желательно, чтобы они начали использовать этот опыт на систематической основе.
- Рассмотрение споров в суде обычно связано со значительными временными и финансовыми затратами, и его следует рассматривать как самую крайнюю меру. Сложные контракты, особенно с участием иностранных операторов (как, например, в Армении), обычно предусматривают обращение в международные суды.
- Анализ армянских контрактов в очередной раз указывает на то, что в контракте или даже в законе нельзя предусмотреть все возможные конфликты интересов, поэтому контракт должен устанавливать конкретные механизмы разрешения споров, наряду с правилами и процедурами, относящимися к их применению.
- Контракты в сфере ВКХ связаны со значительными рисками, и международный опыт свидетельствует о том, что для обеспечения их исполнения требуются более четкие механизмы, согласованные с действующим законодательством данной страны. Одним из наиболее эффективных инструментов является гарантия исполнения, но и он требует тщательной проработки и надлежащего раскрытия в контракте всех его основных элементов. В этом отношении хороший пример дают два договора в Армении.
- При подготовке соглашения с оператором, являющимся дочерней компанией более крупной компании, целесообразно рассмотреть возможность использования гарантий этой материнской компании. Как показывает пример с договором аренды в Ереване, привлечение материнской компании в качестве стороны по контракту может быть дополнительной гарантией исполнения обязательств оператора.

- Имеющийся опыт указывает на целесообразность четкого указания в контракте всех страховых полисов, которые должен получить оператор. Там, где индустрия страхования еще недостаточно развита (как, например, в странах ВЕКЦА), у нанимающей организации, возможно, должно быть право согласования страховщиков, выбранных подрядчиком. Желательно также внесение нанимающей организации в страховые полисы в качестве состраховщика.

ГЛАВА 7. УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ

Надлежащая практика

(i) Распределение рисков

Любые долгосрочные договорные отношения сопряжены с разнообразными рисками, включая риски, относящиеся к эксплуатации/обслуживанию и доходам оператора, а также регуляторные и политические риски. На этапе подготовки контрактов, основанных на показателях деятельности, следует особо тщательно подойти к распределению основных рисков. Необходимо, чтобы распределение рисков между сторонами было справедливым и целесообразным. Риск должен возлагаться на ту сторону, которая более подготовлена принять его, имея в виду как ее технический потенциал и компетенции, так и возможность минимизировать риск с наименьшими затратами.

(ii) Финансовые штрафы

В странах ВЕКЦА, где предприятия ВКХ слишком часто сталкиваются со значительными финансовыми трудностями, штрафы следует применять с особой осторожностью и предусмотрительностью. Во избежание ухудшения общего финансового положения предприятия и, следовательно, снижения его операционного потенциала штрафы можно применять только к предприятиям, находящимся в управлении частных операторов. Необходимость выплачивать штраф самым непосредственным образом скажется на способности предприятия обеспечивать целевые показатели деятельности, определенные контрактом.

(iii) Бонусы и стимулы

При надлежащей разработке система бонусов и стимулов может серьезно способствовать обеспечению подрядчиком требуемого уровня обслуживания. Когда предприятие находится в государственном/муниципальном управлении, премии должны выплачиваться не предприятию как таковому, а его сотрудникам, поскольку физические лица не извлекают непосредственной выгоды из более высоких результатов деятельности предприятия. Когда же предприятие управляется частным оператором, бонусы должны отражать повышение его производственных показателей.

Любые долгосрочные договорные отношения сопряжены с рисками для всех участвующих сторон. Эти риски хорошо известны и описаны в профильной литературе. В сфере ВКХ разработка мер по минимизации рисков для контрактов, основанных на показателях деятельности, связана с двумя основополагающими принципами:

- Во-первых, распределение рисков между сторонами должно быть справедливым; и
- Во-вторых, риски следует переносить на ту сторону, которая более всего подготовлена к их принятию с точки зрения технического потенциала и компетенций и имеющихся у этой стороны возможностей по минимизации рисков с наименьшими затратами. Как правило,

сторона, по контракту принимающая на себя ту или иную функцию, обязана и предпринимать меры по минимизации связанных с ней рисков. В сфере водоснабжения и водоотведения каждая функция или сфера ответственности сопряжена с рядом соответствующих рисков.

Риски могут быть распределены как между нанимающей организацией и оператором, так и между оператором и потребителями. Данный раздел в основном посвящен двум вопросам – это категории рисков и распределение рисков между нанимающей организацией и оператором. Для распределения рисков между оператором и потребителями обычно используются правила корректировки и индексации тарифов, о которых подробно говорится в Главе 5 выше. Далее, минимизации рисков часто служат и механизмы, призванные обеспечить исполнение контракта.

7.1 Категории рисков

Вопрос идентификации, оценки и распределения рисков является одним из самых сложных, поскольку водохозяйственные контракты связаны с большим количеством рисков, которые необходимо принимать во внимание. Задача усложняется и тем, что зачастую эти риски пересечены и взаимосвязаны. К основным рискам относятся: коммерческие риски (рыночные риски и риск неплатежа – иными словами, риски, связанные с получением дохода); операционные риски, связанные с эксплуатацией и техническим обслуживанием; валютные риски и риск конвертируемости; регуляторные риски и риски отраслевой политики; политические риски и форс-мажор. Для минимизации этих рисков разрабатываются и применяются разнообразные стратегии, которые подробно рассматриваются ниже.²⁵

Рыночные риски

Рыночные риски включают риск спроса, связанный со способностью и желанием платить, и риск неплатежа (или кредитный риск). В случае аренды, концессии или приватизации активов риски спроса и неплатежа принимаются частным оператором, непосредственно продающим услуги розничным потребителям. Рыночный риск обусловлен возможным сокращением спроса с их стороны вследствие повышения тарифов или увеличения оплачиваемого объема потребления после установки счетчиков. Для обеспечения необходимого уровня поступлений в будущем требуется точный, насколько это возможно, прогноз реакции потребителей на увеличение тарифа.

Риск спроса затрагивает многие аспекты и элементы водопроводно-канализационного хозяйства и бизнеса компании, включая ее коммерческую эффективность, эксплуатацию и техническое обслуживание, новые инвестиции. Из-за колебаний спроса новые капиталовложения могут оказаться чрезмерными или недостаточными, а это чревато увеличением издержек предприятия. Обычно операторы не хотят принимать на себя риск спроса в полном объеме и пытаются перенести его на потребителей через тарифы или снижение уровня обслуживания.

Риски незавершения строительства по проекту

Эти риски связаны с невыполнением оператором проекта в установленные сроки, в рамках бюджета или в соответствии с техническими условиями проекта, определенными контрактом. Они имеют особое значение в случае долгосрочных соглашений (аренда и концессия) и могут проявляться в разнообразных формах: нарушение сроков окончания строительства, отказ от проекта и прекращение строительства, перерасход средств или несоблюдение оператором заданных производственных показателей. Все это может самым серьезным образом сказаться на денежных

25 . В этой части мы опираемся на *Haarmeyer, D. and Mody, A.*

потоках (с точки зрения сроков и уровня их формирования). Во избежание этих рисков контракты обычно требуют привлечения к проекту солидной инженерно-строительной компании, которая выбирается на конкурсной основе. Дополнительной защитой может быть и страховой пакет, включающий гарантию исполнения или аккредитивы авторитетных финансовых институтов.

У правительства или нанимающей организации есть возможность установить серьезные финансовые санкции за несоблюдение сроков, и некоторые соглашения предусматривают для оператора значительные штрафы за каждую неделю после наступления установленного срока завершения строительства или сдачи объекта в эксплуатацию. При наступлении максимально допустимого несоблюдения сроков нанимающая организация вправе разорвать контракт.

Операционные риски

Основной операционный риск заключается в том, что объекты водоснабжения и водоотведения не выйдут на установленные целевые параметры. Обычно операционные обязательства оператора обеспечиваются гарантиями исполнения; также применяются штрафы за невыполнение установленных стандартов деятельности. Как правило, сумма гарантии исполнения, которую должен предоставить оператор, равна среднегодовой стоимости программы капиталовложений: если оператор не добьется установленных целевых показателей, и нанимающая организация откажется от дальнейшего сотрудничества с ним, она сможет использовать гарантию исполнения для финансирования капиталовложений в то время, пока не будет привлечен новый оператор.

Валютные риски

К валютным рискам относятся курсовой риск и риск конвертируемости. Курсовой риск связан с непредсказуемыми колебаниями обменного курса, а риск конвертируемости – с отсутствием полной уверенности в том, что оператору будет разрешено конвертировать местную валюту в иностранную и переводить ее за рубеж. Валютные риски имеют значение для следующих аспектов деятельности предприятия:

- **Операционные затраты:** обменный курс влияет на стоимость импортируемых ресурсов. Например, изменение обменного курса ведет к изменению стоимости импортируемого топлива, а это сказывается на местных ценах на электроэнергию, потребляемую предприятием для забора и прокачки воды.
- **Затраты на техническое обслуживание и строительство:** стоимость импортируемых компонентов и ресурсов, требуемых для технического обслуживания существующих мощностей или строительства новых, непосредственно зависит от действующего обменного курса.
- **Финансовые издержки:** если займы номинированы в иностранной валюте, но обслуживаются из выручки, формируемой в местной валюте, колебания обменного курса определенно скажутся на уровне рентабельности, а обесценивание национальной валюты приведет к снижению доходности капитала.

Колебания валютных курсов не так легко предсказать и контролировать. Центральные правительства воздействуют на валютные курсы инструментами макроэкономической политики, но и их возможности в этом отношении ограничены. Далее, именно центральные правительства разрешают – или не разрешают – конвертацию валюты и перевод средств за рубеж. Региональные или местные органы обычно не могут ни влиять на валютные курсы, ни принимать решения о конвертируемости валюты.

Очевидно, что такой возможности нет и у оператора. Он может минимизировать негативные последствия валютных колебаний, ограничивая свою зависимость от импортируемых ресурсов или заимствований в иностранной валюте, однако эта стратегия также может быть связана с определенными издержками. Оператор может хеджировать валютные риски с помощью свопов или фьючерсов, но это довольно дорогие транзакции, к тому же невозможные в большинстве стран ВЕКЦА. Когда речь идет о неконтролируемых рисках, у оператора должна быть возможность диверсифицировать свои валютные риски по проектам в разных странах. Имея перед глазами острый валютный кризис в странах ВЕКЦА, операторы вряд ли захотят подвергать себя значительным курсовым рискам, и это обстоятельство может быть аргументом в пользу того, чтобы нанимающая организация взяла на себя часть этих рисков (например, посредством гарантий или сохраняя за собой ответственность за новые капиталовложения) или разрешила оператору разделить риски с потребителями.

Регуляторные и политические риски

Регуляторные и политические риски включают риск экспроприации или конфискации, регуляторного вмешательства (например, одностороннего изменения условий контракта), досрочного расторжения контракта и изменений в законодательстве. Особенность этих рисков заключается в том, что оператор не может в полной мере оценить их и сознательно взять на себя. Они усугубляются спецификой контрактов в сфере ВКХ - их «местным» характером, необходимостью тарифного и природоохранного регулирования, затруднениями с оценкой стоимости активов, значительная часть которых находится под землей. Кроме того, сложные регуляторные функции зачастую возлагаются на муниципалитеты, у которых отсутствует вовсе или есть только минимальный опыт регуляторной деятельности.

Высокий уровень регуляторных и политических рисков способствует инвестиционной неопределенности в сфере ВКХ. Для минимизации этих рисков операторы, особенно в случае концессии, прибегают к разнообразным механизмам. Самая элементарная и необходимая мера защиты – подготовка надежного контракта, оптимально распределяющего права и обязанности сторон, предусматривающего действенные механизмы их реализации и устанавливающего справедливые и эффективные правила пересмотра условий контракта и корректировки тарифов. Беспристрастная, заслуживающая доверия позиция регулирующего органа, который контролирует исполнение участниками концессионного соглашения своих обязательств, также способствует смягчению регуляторных и политических рисков, а его независимый статус снижает риск политического вмешательства.

Форс-мажор

К форс-мажорным относятся риски, неподконтрольные сторонам – ни частной компании, ни государственной организации. При наступлении форс-мажорных обстоятельств каждая из сторон вправе приостановить выполнение своих обязательств по контракту. Под форс-мажорными обстоятельствами понимаются определенные политические события, которые могут иметь место в стране (военные действия, беспорядки, всеобщие забастовки), изменения в законодательстве и обстоятельства непреодолимой силы (стихийные бедствия, пожары, эпидемии и т.п.). Обычно у оператора есть возможность застраховать такие риски.

7.2 Распределение рисков

Принятие того или иного риска всегда связано с издержками. Помимо пересмотра тарифов, к основным инструментам распределения рисков между оператором и нанимающей организацией относятся²⁶:

- **Бонусы и штрафы:** бонусы и штрафы, привязанные к показателям деятельности, стимулируют повышение эффективности предприятия, позволяя нанимающей организации разделить с оператором тот или иной элемент риска. Соглашение может предусматривать штрафы в случае невыполнения оператором заданных показателей и бонусы оператора при превышении им определенных целевых параметров.

⇒ Для договоров управления бонусы являются основным инструментом перенесения рисков. Договор управления, который не предусматривает бонусов, привязанных к показателям деятельности, не может серьезно стимулировать оператора к повышению эффективности.

⇒ Соглашение также может устанавливать различные штрафы за невыполнение оператором требуемых показателей. Как правило, размер штрафов, предусмотренных соглашением, зависит от характера нарушения обязательств, включая его серьезность, продолжительность, регулярность и последствия для потребителей. Преимущество такого подхода – в том, что штрафы определены четко и согласованы сторонами, и взыскать их легче, чем, например, предъявлять общее требование о возмещении убытков.

- **Государственные гарантии:** Нанимающая организация или государственное ведомство могут предоставить оператору гарантии от определенных рисков – например, гарантии по текущей задолженности или, в случае заимствований в иностранной валюте, гарантию возмещения потерь при колебаниях валютного курса. Тогда риск становится более приемлемым для оператора, однако к этому вопросу нужно подходить осторожно – не следует включать в такие гарантии риски, с которыми оператор вполне может справиться самостоятельно.
- **Обстоятельства, ведущие к расторжению контракта, и платежи в связи с его прекращением:** В контракте обычно оговаривают события или обстоятельства, дающие сторонам право на его досрочное расторжение, например:

⇒ Конфискация или экспроприация инфраструктуры ВКХ государством;

⇒ Форс-мажорные обстоятельства, делающие контракт невыполнимым;

⇒ Право нанимающей организации расторгнуть контракт, когда сумма штрафов, налагаемых на оператора, превышает определенное предельное значение.

Платежи в связи с прекращением контракта компенсируют издержки, которые иначе при досрочном расторжении были бы безвозвратными (например, невозвратные инвестиционные затраты оператора). То, как рассчитываются и применяются такие платежи, также имеет значение для правильного распределения рисков.

26. В этой части отчета используются материалы, представленные в *World Bank and PPIAF (2006)*.

- **Переходный период после подписания контракта:** Там, где риски увеличиваются из-за отсутствия надлежащей информации, контракт может предусматривать переходный период в начале его исполнения; в течение этого периода оператор собирает информацию, необходимую ему для коммерческого управления предприятием, и не обязан обеспечивать повышение показателей. В таком случае сторонам следует предусмотреть возможность и порядок изменения условий контракта при выявлении существенных расхождений между начальными допущениями и данными, полученными в переходный период.
- **В ходе исполнения контракта:** Чем больше срок действия контракта, тем сложнее сторонам предусмотреть влияние различных параметров и обстоятельств на ход его исполнения; из-за этого в некоторых случаях уровень рисков и возможных издержек становится слишком высоким и неприемлемым для сторон. В долгосрочных контрактах, особенно с привлечением частных инвестиций, для снижения рисков до контролируемого уровня желательно предусмотреть механизмы пересмотра условий контракта.

Каждая из стандартных моделей контрактов, основанных на показателях деятельности (договоры управления и аренды, концессия), соотносится с тем или иным способом распределения ответственности и рисков и, в известной мере, определяется им, поэтому на этапе подготовки соглашения следует понять, может ли какая-нибудь из трех стандартных моделей обеспечить желаемые результаты. Если нет, тогда обычно разрабатывается смешанная модель, в наибольшей степени отвечающая целям проекта.

Договор управления

Риск, принимаемый оператором, определяется бонусами, привязанными к показателям деятельности. В отсутствие таких бонусов оператор несет риск неплатежа со стороны нанимающей организации, однако риски, связанные с управлением водохозяйственным предприятием, для него достаточно малы. Если бонусы используются, тогда то, как и в каком объеме риск переносится на оператора, в значительной мере определяется формулой расчета бонуса.

Аренда

В случае договора аренды с нанимающей организации на оператора, как правило, переносится значительный риск, но он зависит от конкретных условий контракта - в частности, от того, как определяется вознаграждение оператора. В этом отношении для договора аренды наибольшее значение имеют правила корректировки тарифов, которым подчиняется оператор (или арендная плата).

Концессия

По концессионному соглашению с нанимающей организации на оператора обычно переносится весьма значительный риск, который, однако, определяется конкретными условиями соглашения и, в особенности, правилами корректировки потребительских тарифов.

Смешанные модели

Возможны и смешанные модели, которые допускают различные механизмы распределения рисков, адаптированные к конкретным ситуациям, например:

- **«Договор управления плюс»** - договор управления может предусматривать значительные бонусы, которые, однако, выплачиваются только при увеличении подрядчиком операционного потока наличности на сумму, превышающую сумму бонуса. Если бонус достаточно велик, оператор может рискнуть и направить в предприятие дополнительные средства (в дополнение к тем, которые покрываются платой за управление) с тем, чтобы добиться улучшения показателей предприятия, достаточного для получения бонуса.
- **«Договор аренды плюс»** - по стандартному договору аренды нанимающая организация сохраняет за собой всю ответственность за организацию и финансирование новых капиталовложений, однако в иных случаях желательно частичное перенесение этой ответственности на оператора – в частности, потому что зачастую он лучше справится с организацией строительства новых активов. Возможно, нанимающая организация также захочет разделить с оператором иные риски и функции, относящиеся к инвестициям и особенно к финансированию. В частности, договор аренды может возлагать на оператора ответственность за некоторые инвестиции (например, относящиеся к расширению сети) или определенную ответственность за восстановление инфраструктуры.

Помощь нанимающей организации после завершении контракта

Предположим, контракт полностью выполнен в установленные сроки. Остается еще один вопрос: услуги и помощь оператора нанимающей организации в переходный период после завершения контракта. Цель этой помощи – обеспечить плавный переход и передачу активов от нынешнего оператора следующему (особенно если речь идет о завершении долгосрочного соглашения). Обычная практика заключается в том, что как минимум за год до окончания контракта нанимающая организация письменно обращается к оператору с просьбой об оказании ей помощи на этапе закрытия контракта. Продолжительность переходного периода может составлять до 180 дней после даты окончания контракта. Как правило, нанимающая организация оплачивает помощь, предоставленную ей оператором в переходный период, фиксированной суммой, согласованной сторонами.

7.3 Управление рисками в рассматриваемых примерах

Все контракты, рассматриваемые в настоящем отчете, предусматривают определенные меры минимизации основных рисков, присущих отрасли. В основном, эти риски уже рассматривались нами выше, в том или ином контексте - например, в связи с корректировкой и пересмотром тарифов или обеспечением исполнения контракта. Положения о форс-мажоре и о досрочном расторжении контракта относятся к наиболее распространенным, и они включены во все анализируемые контракты.

Большая часть рассматриваемых контрактов пока находится на достаточно ранней стадии исполнения, и меры распределения рисков сторонами по-настоящему еще не задействовались – хотя некоторые неотъемлемые риски уже проявились. Например, в случае договора управления в Армении были серьезные проблемы с ходом строительных работ (риск незавершения строительства). На определенном этапе проекта между нанимающей организацией и оператором возникла серьезная напряженность из-за невыполнения оператором согласованного плана капиталовложений.

Если говорить о рисках, проявившихся в Армении (регуляторный риск: отсутствие надлежащего взаимопонимания государственных органов в том, что касается природоохранного законодательства, - вопрос о плате за загрязнение; риск спроса: задержка правительством операционных субсидий для подрядчика по договору управления или, в случае договора аренды, отсрочка повышения тарифов и, соответственно, сокращение выручки оператора), то они еще раз указывают на важность и необходимость мер по минимизации рисков, адаптированных к специфике конкретного контракта.

Что касается инструментов финансового стимулирования – бонусов и штрафов, то в армянских договорах они разработаны хорошо. Договор по «Армводоканалу» предусматривает бонус оператора («компенсацию по стимулированию деятельности») за превышение некоторых из стандартов качества, установленных договором; для договоров управления это обычная практика. Бонус рассчитывается техническим аудитором и может выплачиваться ежегодно. Договор подробно прописывает порядок определения и согласования уровня бонуса. Бонус выплачивается из кредита Всемирного банка, привлеченного для данного предприятия. Если нанимающая организация задерживает выплату бонуса, в пользу оператора насчитываются дополнительные проценты на сумму задержанного платежа за каждый день просрочки. Тем не менее, хотя этот вопрос регулируется договором достаточно хорошо, между оператором и техническим аудитором все же возникали конфликты в связи с расчетом бонуса, что указывает на необходимость дальнейшей проработки требований договоров и наполнения их дополнительным содержанием с тем, чтобы они транслировались в практическую методологию расчета бонусов. Ввиду особой важности регулирования отношений сторон в том, что касается результатов оператора, такая методология должна быть согласована сторонами на самом раннем этапе.

Договор аренды устанавливает для оператора финансовые штрафы за невыполнение установленных показателей деятельности. Этот вопрос подробно излагается в отдельном приложении. Штрафы рассчитываются независимым аудитором и выплачиваются в местной валюте. Наиболее серьезные штрафы предусмотрены за невыполнение показателя непрерывности водоснабжения, одного из наиболее важных, - 30,24 миллиона драм за каждый процентный пункт ниже годового показателя, определенного договором. При этом максимальная сумма штрафов ограничена 3% совокупной выручки, собранной в календарном году. Договор аренды не определяет каких-либо стимулов, привязанных к показателям деятельности.

Далее, оба армянских договора предусматривают досрочное расторжение, а также определяют порядок закрытия договора. Действие договоров может быть прекращено по инициативе сторон или в силу определенных обстоятельств (банкротство или несостоятельность оператора, мошенничество, коррупционная практика).

Единственный штраф, предусмотренный концессионным соглашением в Бердянске, связан с задержкой концессионной платы со стороны оператора; штраф насчитывается на сумму просроченного платежа по двойной ставке рефинансирования Нацбанка Украины за каждый день просрочки. Выплата штрафа не освобождает оператора от выполнения его обязательств. Украинские концессионные соглашения не предусматривают штрафов или бонусов, привязанных к конкретным стандартам обслуживания.

В Шымкенте контракт как таковой отсутствует, но некоторые финансовые санкции все же предусмотрены. Они применяются в случае невыполнения компанией плана капиталовложений, согласованного с национальным регулятором, на 5% и более. Если это происходит, утвержденный тариф пересматривается в соответствии со скорректированным планом капиталовложений, и компания должна вернуть потребителям разницу между применявшейся и вновь рассчитанной ставками тарифа.

7.4 Основные выводы

Понимание рисков и включение в водохозяйственные контракты мер по их минимизации поможет обеим сторонам избежать разногласий и существенных издержек в будущем, так как эти риски могут быть очень значительными (риски, связанные с получением доходов (низкая собираемость платежей), риски, относящиеся к эксплуатации и техническому обслуживанию, валютные риски, регуляторные риски и риски отраслевой политики, политические риски, форс-мажор).

Идентификация рисков и разработка мер по их минимизации – непростая задача, выполнение которой требует хорошего понимания условий и контекста, в которых будет выполняться контракт. Рассматриваемые нами примеры свидетельствуют о том, что те или иные меры по минимизации рисков применяются во всех трех странах (правила корректировки и пересмотра тарифов, бонусы и штрафы, включение в контракт положения о его досрочном расторжении), но если, например, в армянских контрактах эти меры хорошо прописаны, то двумя концессионными соглашениями в Украине конкретные правила и процедуры применения таких мер не устанавливаются.

В этом отношении можно сделать следующие выводы:

- Меры по минимизации рисков должны разрабатываться с учетом специфики, моделей и целей контрактов, категорий рисков, принимаемых на себя каждой из сторон, и особенностями нормативно-правовой базы, которой будет регулироваться исполнение контракта.
- Как показывает имеющийся опыт, применение бонусов более всего подходит к договорам управления, а штрафов – к договорам аренды. Регулирование рисков посредством корректировки тарифов является предпочтительным инструментом как для договоров аренды, так и для концессионных соглашений.
- Правила и процедуры, посредством которых меры стимулирования используются также для минимизации рисков (пересмотр тарифов, бонусы и штрафы), должны быть четко указаны в соглашении, а методология расчета бонусов и штрафов – согласована сторонами на возможно более раннем этапе во избежание разногласий и издержек в будущем. Отсутствие четко прописанной методологии расчета бонуса подрядчика по договору управления в Армении стало причиной длительного спора между сторонами и даже задержек в исполнении контракта.

НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА

Разумеется, не может быть двух абсолютно одинаковых соглашений; тем не менее, водохозяйственные контракты, основанные на показателях деятельности, обычно имеют ряд основных общих элементов, к которым, в частности, относятся: показатели деятельности; положения контракта, регулирующие тарифы; механизмы мониторинга и обеспечения исполнения контракта; механизмы разрешения споров; меры по распределению и минимизации рисков. Мы проанализировали использование этих элементов в рассматриваемых контрактах, наряду с вопросами, относящимися к подготовке контрактов, и обобщили результаты этого анализа в настоящем отчете.

Из пяти рассматриваемых примеров два контракта в Армении характеризуются более высоким уровнем реализации. Напротив, концессионные соглашения в Украине на момент подготовки отчета находились на самом начальном этапе. Анализ армянских примеров дает полезное понимание того, как на практике работают водохозяйственные контракты, основанные на показателях деятельности. Опыт армянского правительства свидетельствует о том, что ни в одном отдельно взятом соглашении, как бы хорошо оно ни было проработано, нельзя предусмотреть все возможные ситуации, которые могут возникнуть в процессе его исполнения. Именно поэтому очень важно, чтобы стороны поддерживали хорошие рабочие отношения и могли решать возникающие проблемы на неформальном уровне - зачастую такой подход оказывается более эффективным и сопряжен с меньшими издержками.

Надлежащая практика, на которую указывают результаты проведенного исследования, не должна восприниматься как унифицированный инструментарий, готовый к немедленному применению. Вряд ли возможна одна единственная модель, удовлетворяющая потребностям и специфике всех стран. Настоящие рекомендации должны быть адаптированы к конкретным целям нанимающей организации и модели контракта, который она намерена предложить оператору.

Некоторые из основных выводов, относящихся к надлежащей практике и полученных в ходе выполнения проекта, обобщаются в Таблице 4 ниже.

Таблица 4. Надлежащая практика, как она определена в новой редакции Руководства

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<i>Правовая и институциональная основа</i>		
<p>1. Необходимо, чтобы нормативно-правовая база и институциональная система обеспечивали возможности надлежащего регулирования и мониторинга исполнения контракта.</p> <p>2. Регулирующий орган должен обладать достаточной степенью политической независимости.</p>	<p>Разделение регуляторных аспектов и функций определения стандартов от текущего управления водопроводно-канализационным хозяйством.</p> <p>Принятие соответствующего законодательства в поддержку указанных реформ.</p> <p>Создание независимого регулирующего органа и наделение его четкими функциями и обязанностями с целью защиты сбалансированных интересов всех сторон (нанимающей организации, оператора, потребителей).</p>	<p>Такой регулятор может быть межотраслевым ведомством, отвечающим за сферу обслуживания населения, или регулирующим органом только для одного сектора или даже выделенным подразделением в структуре соответствующего министерства. Главное, чтобы у него были четкие обязанности, и соответствующие функции не смешивались и не дублировались на разных уровнях управления и в разных ведомствах/подразделениях.</p>
<i>Этап подготовки контракта</i>		
<p>1. Важнейшим условием успешной подготовки контракта является надлежащее проведение комплексной экспертизы.</p>	<p>Комплексная экспертиза, которую необходимо провести перед заключением контракта, подразумевает тщательный и всесторонний анализ существующего правового и регуляторного контекста, имеющего значение для выполнения контракта. Модель контракта должна выбираться исходя из потребностей предприятия.</p>	<p>Проведение комплексной экспертизы поможет сторонам избежать конфликтов в будущем, которые могут быть вызваны расхождением положений контракта с нормами действующего законодательства. Если результаты комплексной экспертизы указывают на необходимость изменений в законодательстве, они должны быть внесены до окончательного оформления контракта.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<p>2. На этапе подготовки контракта нанимающая организация должна как можно конкретнее определить задачи, функции и ответственность сторон.</p> <p>3. Представляется, что в странах ВЕКЦА наиболее предпочтительным методом отбора подрядчика являются конкурсные торги.</p>	<p>Среди прочего, комплексная экспертиза должна включать анализ и оценку активов и пассивов предприятия (включая финансовые, технические и управленческие аспекты, вопросы персонала и т.д.). Необходимо оценить потенциальные риски и определить возможные меры их минимизации.</p> <p>Практику государственно-частных партнерств следует начинать с менее сложных соглашений, а именно – с договоров на оказание услуг и договоров управления.</p> <p>Задачи устанавливаются на основе точного определения зоны обслуживания и рамок проекта. Необходимо четко и недвусмысленно определить права, обязанности и ответственность каждой из сторон контракта, включая их совместную ответственность.</p> <p>До объявления конкурса необходимо сформулировать простые и четкие правила, процедуры и критерии, относящиеся к участию в конкурсе и выбору победителя.</p> <p>Критерии технической и финансовой оценки и отбора подрядчика должны быть немногочисленными, однозначными, понятными и удобными для расчета.</p>	<p>Если анализ четко укажет на необходимость финансовой реструктуризации предприятия, ее необходимо провести до вступления контракта в силу.</p> <p>Реструктуризация широко применяется в случаях аренды и концессии (когда создается новая компания), реже – в случае договоров управления.</p> <p>Как показывает практика, такая оценка является достаточно дорогостоящим мероприятием, и нанимающая организация должна быть уверена в наличии у нее достаточных ресурсов для надлежащего ее проведения (будь то средства бюджета или международные гранты).</p> <p>Такая стратегия позволит нанимающей организации накопить опыт и овладеть непростыми вопросами правового и технического характера, обрести уверенность в своих силах и затем переходить к более сложным договорам аренды или концессии.</p> <p>Зона обслуживания должна быть определена на раннем этапе (желательно, до проведения комплексной экспертизы), поскольку от нее непосредственно зависят затраты и доходы оператора.</p> <p>Недвусмысленные критерии и четкие правила выбора оператора будут способствовать прозрачности процесса и должному учету рыночных факторов.</p> <p>Как показывает опыт, надлежащая подготовка конкурса требует времени и денег, и нанимающей организации следует учитывать это с самого начала.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<p>4. На этапе подготовки контракта особое значение имеет качество исходных данных.</p>	<p>До подачи заявок следует организовывать встречи с участием всех кандидатов для предоставления им информации о целях и рамках контракта. Проведение таких встреч отдельно с каждым или лишь с некоторыми кандидатами нежелательно.</p> <p>Не изменяйте исходные данные в период между опубликованием технического задания и датой начала исполнения контракта.</p> <p>При заведомо низком качестве исходных данных следует предусмотреть возможность повторной оценки активов до их фактической передачи оператору.</p> <p>Методология оценки активов должна быть определена и согласована сторонами заранее.</p>	<p>Организация встреч одновременно со всеми кандидатами обеспечивает для них равный доступ к информации и способствует честной конкуренции.</p> <p>Изменение исходных данных в этот период может привести к тому, что некоторые из ключевых показателей, использовавшихся при выборе подрядчика, утратят значение.</p> <p>Повторная оценка активов может быть возложена на оператора. Лучше всего обязать оператора провести ее в первые несколько месяцев после вступления контракта в силу (в период между подписанием контракта и началом его фактического исполнения). Такая повторная оценка активов поможет избежать конфликтов в будущем.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<i>Показатели деятельности</i>		
<p>1. Точное определение и выбор показателей деятельности – важнейшее условие успешного выполнения контракта.</p>	<p>Показатели деятельности должны быть немногочисленными, реалистичными и простыми в измерении. При их выборе и разработке необходимости учитывать возможности как оператора, так и нанимающей организации.</p> <p>Показатели должны быть определены в отношении уровней и сроков, отведенных для их достижения, включая методы контроля выполнения показателей. Следует установить санкции за их невыполнение, а также указать события и обстоятельства, оправдывающие невыполнение показателей.</p> <p>Контракт должен устанавливать методологию мониторинга, расчета и измерения показателей деятельности.</p>	<p>В этом отношении особенно поучителен армянский опыт: в Армении в каждом последующем контракте используется все меньше показателей деятельности, так как стало понятно, что содержательный и реалистичный мониторинг возможен далеко не по всем показателям.</p> <p>Показатели деятельности могут быть привязаны к финансовым результатам предприятия (например, отношение эксплуатационных затрат к операционному доходу, собираемость платежей с потребителей), его эффективности и операционным результатам (неучтенный расход воды, прорывы в сетях водоснабжения, средняя дневная продолжительность предоставления услуг, обслуживаемое население). Финансовые показатели более значимы для договоров управления и аренды и менее значимы для концессионных соглашений.</p> <p>Если на данном этапе это невозможно, контракт должен, как минимум, предусматривать порядок и сроки определения такой методологии позднее. Нечеткость методологии может стать причиной конфликтов между сторонами, особенно в связи с показателями, используемыми для расчета бонусов или штрафов.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
	<p>При низком качестве исходных данных, используемых в базовом сценарии, внесите в контракт положение, дающее оператору определенный начальный период (например, 6 месяцев), в течение которого у него будет возможность скорректировать сценарий и вместе с нанимающей организацией пересмотреть принятые показатели деятельности, если это потребуется.</p>	<p>В таких случаях рекомендуется определить показатели не в абсолютных величинах, а как приращения, или улучшения, взятые в процентах от исходного значения.</p>
<p>2. Для того, чтобы показатели деятельности вызвали доверие, требуется их регулярный и тщательный мониторинг.</p>	<p>В контракте следует четко указать организацию (организации), отвечающие за мониторинг хода достижения установленных показателей деятельности, и определить процедуру мониторинга и отчетности.</p> <p>При отсутствии у нанимающей организации потенциала, достаточного для надлежащего мониторинга, к исполнению этой функции следует привлечь независимого технического аудитора.</p> <p>Если принято решение о привлечении технического аудитора, его следует выбрать на основе прозрачной конкурсной процедуры. Во избежание возможных конфликтов полномочия и обязанности аудитора должны быть тщательно сбалансированы.</p>	<p>Такой мониторинг может быть возложен на специальный регулирующий орган (если он существует), или государственные организации, к компетенции которых относится водное хозяйство, или соответствующие органы местной администрации, территорию которой обслуживает предприятие, или на какую-либо иную организацию или подразделение, специально образованное для выполнения этой функции.</p> <p>Услуги аудитора стоят денег, и нанимающая организация должна быть уверена в том, что она в состоянии выделить средства, достаточные для надлежащего выполнения аудитором своих функций.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<i>Формирование тарифов и финансовые обязательства нанимающей организации</i>		
<p>1. Обоснованная и разумная тарифная политика должна учитывать различные соображения и цели, относящиеся к финансовой жизнеспособности предприятия, социальным задачам и экономической целесообразности, но их гармонизация зачастую представляет собой весьма непростую задачу.</p>	<p>Какой бы ни была методология формирования тарифа, в целях прозрачности процесса формула должна быть указана в контракте.</p>	<p>Не существует одной оптимальной модели формирования тарифов. Лучшим подходом является тот, который в наибольшей степени отвечает задачам нанимающей организации. Для возмещения затрат предприятия тарифы зачастую используются в комплексе с другими инструментами – налогами (бюджет) и трансфертами (финансовая помощь доноров). На практике эти принципы реализуются в различных структурах тарифов, разрабатываемых и используемых в разных странах (одноставочные и двухставочные тарифы).</p>
	<p>Если структура тарифа привязана к фактическому объему потребления (волюметрический тариф), в контракте необходимо указать, кто отвечает за установку счетчиков в домохозяйствах.</p> <p>Контракт должен четко определять механизмы пересмотра тарифов – в связи с инфляцией или нормой прибыли оператора, повышением качества обслуживания и ввиду форс-мажорных обстоятельств и изменений в нормативно-правовой базе.</p> <p>В контракте следует определить значение «чрезмерной прибыли» и обязать оператора частично реинвестировать ее.</p> <p>Процесс повышения тарифов должен предусматривать публичные обсуждения в форме открытых слушаний.</p>	<p>Если для населения установка счетчиков связана со слишком большими расходами, возможно, возникнет необходимость в помощи из бюджета или донорских грантов.</p> <p>Четкое описание в контракте механизмов пересмотра и корректировки тарифов позволит сторонам избежать конфликтов в будущем.</p> <p>Такая практика поддерживает цели социальной справедливости.</p> <p>Такая практика способствует большей прозрачности процесса и пониманию гражданами и потребителями факторов, которые лежат в основе формирования тарифов и объясняют необходимость их повышения.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<p>2. Применительно к контрактам, основанным на показателях деятельности, правительство не только выполняет функции регулятора, но и зачастую несет определенные финансовые обязательства, которые зависят от используемой модели контракта.</p>	<p>Если нанимающая организация полностью (например, в случае договоров на оказание услуг и договоров управления) или частично (например, в случае концессионных соглашений) отвечает за финансирование инвестиционных программ водохозяйственного предприятия, в контракте необходимо четко указать ее финансовые обязательства.</p> <p>Эти обязательства должны быть определены в отношении сумм и сроков инвестиций.</p> <p>В тех случаях, когда нанимающей организации приходится субсидировать предприятие в целях компенсации его финансовых затрат, не покрываемых тарифами, желательно не допускать перекрестного субсидирования. При необходимости используйте вместо него прозрачные и адресные программы субсидий, направленные на поддержку наименее обеспеченных домохозяйств. При этом важно правильно и четко определить группы получателей субсидий.</p>	<p>Во избежание конфликтов на этапе реализации контракт должен четко различать работы по техническому обслуживанию, работы по замене оборудования и чрезвычайные ситуации и определять ответственность сторон за финансирование каждой категории работ.</p>
<p>Мониторинг исполнения контракта, урегулирование споров и обеспечение исполнения контракта</p>		
<p>1. Для эффективной оценки выполнения сторонами своих обязательств и хода достижения установленных целевых показателей требуется действенная система мониторинга исполнения контракта.</p>	<p>Контракт должен как можно четче определять требования по мониторингу и отчетности, включая категории данных и информации, подлежащих сбору и мониторингу, формат предоставляемой отчетности, регулярность предоставления отчетности и механизмы реагирования и обратной связи, используемые нанимающей организацией.</p>	<p>Если на данном этапе это невозможно, следует предусмотреть в контракте порядок разработки таких требований по отчетности к определенной дате спустя некоторое время после начала исполнения контракта.</p> <p>Отчетность должна быть регулярной, но требования по отчетности – сбалансированными. Информации не должно быть ни слишком мало, ни слишком много – в противном случае у оператора и нанимающей организации может возникнуть дополнительная и необязательная нагрузка.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<p>2. Четкое определение в контракте механизмов урегулирования споров и обеспечения исполнения контракта будет способствовать успешному и беспрепятственному исполнению контракта.</p>	<p>Укажите в контракте сторону или организацию (организации), отвечающие за мониторинг различных аспектов контракта.</p> <p>Как можно точнее укажите в контракте все возможные механизмы разрешения разногласий, а также порядок и процедуру их применения.</p> <p>В дополнение к формальным процедурам урегулирования споров (например, судебным, квазисудебным, административным, арбитражным), укажите, что предпочтительным механизмом (особенно если контракт заключен с иностранной частной компаний) является арбитраж с привлечением экспертов (экспертного совета).</p> <p>Если это целесообразно и разрешено законодательством, в контракте следует предусмотреть механизмы, обеспечивающие его исполнение, – такие как гарантии материнской компании, гарантии исполнения, страхование.</p>	<p>В странах, государственные органы которых ограничены в своих возможностях мониторинга и регулирования, функции мониторинга могут быть переданы аудиторской компании. В таком случае правительство должно пересмотреть свои задачи, которые будут заключаться в контроле аудитора.</p> <p>Основные преимущества арбитража – это конфиденциальность (поскольку речь может идти о коммерческой тайне), компетентность арбитров (они выбираются исходя из их технической квалификации), нейтральное положение арбитров (арбитры выбираются таким образом, чтобы они не были связаны со сторонами конфликта), добросовестность арбитров (арбитры выбираются из лиц с безупречной репутацией).</p> <p>Как правило, расходы, связанные с привлечением арбитров, оплачиваются обеими сторонами.</p> <p>Однако эти механизмы будут действенными только при условии их хорошей проработки и надлежащего указания в контракте всех составляющих их элементов.</p> <p>Возможно, что в странах, где индустрия страхования еще недостаточно развита (как, например, в регионе ВЕКЦА), у нанимающей организации должно быть право согласования страховщиков, выбранных подрядчиком. Желательно также внесение нанимающей организации в страховые полисы в качестве сострахователя.</p>

Принцип	Надлежащая практика	Комментарии
<i>Управление рисками</i>		
<p>1. Любое долгосрочное соглашение связано с рисками, требующими надлежащего управления.</p>	<p>При разработке контрактов необходимо особо тщательно относиться к распределению рисков. Распределение рисков между сторонами должно быть целесообразным и справедливым.</p> <p>Меры по минимизации рисков должны быть разработаны исходя из целей и модели контракта, категорий рисков, принимаемых каждой из сторон, и регуляторного контекста, в котором будет выполняться контракт.</p> <p>В соглашении необходимо четко указать правила и процедуры, посредством которых меры стимулирования будут использоваться и для минимизации рисков (пересмотр тарифов, бонусы и штрафы).</p> <p>Контракт должен определять методологию расчета штрафов и бонусов.</p>	<p>К основным рискам относятся: риски, связанные с эксплуатацией и техническим обслуживанием; риски, связанные с получением дохода; регуляторные риски; политические риски.</p> <p>Справедливое распределение рисков означает, что риски возлагаются на ту сторону, которая в наибольшей степени готова к их принятию, имея в виду как ее технический потенциал и компетенции, так и возможность минимизировать риск с наименьшими затратами.</p> <p>Как показывает имеющийся опыт, применение бонусов наиболее всего подходит к договорам управления, а штрафов – к договорам аренды. Регулирование рисков посредством корректировки тарифов является предпочтительным инструментом как для договоров аренды, так и для концессионных соглашений.</p> <p>Если на данном этапе это невозможно, в контракте, как минимум, необходимо указать процедуру и сроки разработки и утверждения такой методологии.</p>

БИБЛИОГРАФИЯ

- Alexander, I. and Irwin, T. (1996), *Price caps, rate-of-return regulation, and the cost of capital*, Note No.87, The World Bank Group, Washington DC. (Александр И., Ирвин Т., 1996 г. «Ценовые ограничения, регулирование нормы прибыли и стоимость капитала». Группа Всемирного банка, Вашингтон)
- Boland, J. J. and Whittington, D. (2003), *The political economy of increasing block tariffs in developing countries, Special papers*, The John Hopkins University and University of North Carolina at Chapel Hill (Боланд Дж., Уиттингтон, Д., 2003 г. «Политическая экономия: использование возрастающих блочных тарифов в развивающихся странах». Издание Университета Джона Хопкинса и Университета Северной Каролины)
- Castro, J.P (2008), *Water services in Latin America: Experience with public-private partnerships*, *International Journal of Water*, Vol. 4, No. 3/4, Erasmus University, Rotterdam (Кастро Дж. П., 2008 г. «Услуги водоснабжения в Латинской Америке: опыт государственно-частных партнерств». *International Journal of Water*, Vol. 4, No. 3/4. Университет Эразмус, Роттердам)
- European Commission (EC) (2003), *Guidelines for successful public-private partnerships*, EC Directorate General Regional Policy, EC, Brussels (Европейская Комиссия, 2003 г. «Руководство по успешным государственно-частным партнерствам». Брюссель)
- Guasch, J.L. (2004), *Granting and renegotiating infrastructure concessions – Doing it right*, *World Bank Institute Development Studies*, The World Bank, Washington DC (Гуаш Дж. Л., 2004 г. «Подготовка и пересмотр инфраструктурных концессионных соглашений – как это сделать правильно». Институт Всемирного банка. Исследования в области развития. Всемирный банк, Вашингтон)
- Haarmeyer, D. and Mody, A. *Tapping the private sector: Approaches to managing risk in water and sanitation* (Хаармейер Д., Моды А. «Частный сектор и управление рисками в сфере водоснабжения и водоотведения». *Journal of Project Finance*, Vol. 4, No 2)
- Kerf et al. (1998), *Concessions for infrastructure – A guide to their design and award*, *World Bank Technical paper No 399*, World Bank and Inter-American Development Bank, World Bank, Washington DC. (Керф и др., 1998 г. «Инфраструктурные концессии. Руководство по подготовке соглашений и выбору подрядчиков». Всемирный банк, Вашингтон)
- Khachatryan, G. (2009), *Overview of the private sector participation in the water supply and sanitation sector in Armenia*, Yerevan (Хачатрян Г., 2009 г. «Привлечение частного сектора в водопроводно-канализационное хозяйство Армении». Ереван)
- Kirkpatrick, C. and Parker, D. (2004), *Infrastructure regulation: Models for developing Asia*, *ADB Institute Discussion Paper No 6*, ADB, Manila (Киркпатрик К., Паркер Д., 2004 г. «Регулирование инфраструктурных отраслей: модели для развивающихся стран Азии». ADB Institute Discussion Paper No 6. Манила)

- Laredo, D. (1991), *Principles of tariff design for water and wastewater services*, Prepared for the Office of Health Bureau for Science and Technology, USAID under WASH Activity No. 380 and Task No.141, USAID, Washington DC (Ларедо Д., 1991 г. «Принципы формирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения». Агентство международного развития США, Вашингтон)
- Le Blanc, D. (2007), *A framework for analyzing tariffs and subsidies in water provision to urban households in developing countries*, Division for Sustainable Development, United Nations (Ле Блан Д., 2007 г. «Основы анализа водохозяйственных тарифов и субсидий применительно к городскому населению развивающихся стран». Отдел по устойчивому развитию ООН)
- Lobina, E. and Hall, D. (2003), *Problems with private water concessions: A review of experience*, Public Services International Research Unit, School of Computing and Mathematics, University of Greenwich, London (Лобина Э., Холл Д., 2003 г. «Анализ опыта частных водохозяйственных концессий». Гринвичский университет, Лондон)
- Office of Government Commerce (OGC) of UK (2002), *Principles for service contracts - Contract management guidelines*, OGC, London (Управление государственных закупок Великобритании, 2002 г. «Рекомендации по подготовке договоров на оказание услуг и управлению ими». Лондон)
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2000), *Global trends in urban water supply and waste water financing and management: Changing roles for the public and private sectors*, OECD, Paris (ОЭСР, 2000 г. «Глобальные тенденции в финансировании услуг городского водопроводно-канализационного хозяйства и управления ими: меняющиеся роли государственного и частного секторов». Париж)
- OECD (2006), *Guidelines for performance-based contracts between municipalities and water utilities in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA)*, OECD, Paris (ОЭСР, 2006 г. «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)». Париж)
- OECD (2008a), *Public-private partnerships – In pursuit of risk-sharing and value for money*, OECD, Paris (ОЭСР, 2008а «Цели государственно-частных партнерств: распределение рисков и экономическая эффективность». Париж)
- OECD (2008b), *Regulatory reform review of China*, Group for Regulatory Policy, OECD, Paris (ОЭСР, 2008b «Реформа регулирования в Китае». Группа по регуляторной политике ОЭСР. Париж)
- OECD (2009a), *Managing water for all: The OECD perspective on pricing and financing*, OECD, Paris (ОЭСР, 2009 а «Вода для всех: взгляд ОЭСР на вопросы ценообразования и финансирования». Париж)
- OECD (2010a), *Innovative financing mechanisms for the water sector*, OECD, Paris (ОЭСР, 2010а «Новаторские механизмы финансирования в сфере водоснабжения и водоотведения». Париж)
- OECD (2010b), *Pricing water resources and water and sanitation services*, OECD, Paris (ОЭСР, 2010b «Вопросы ценообразования в сфере водных ресурсов и услуг водоснабжения и водоотведения», Париж)

Perard, Ed. (2007), *Understanding privatisation policy: Political economy and welfare effects*, A FEEM FP6 Project, UPP, Paris (Перар, под ред., 2007 г. «Осмысление политики приватизации: вопросы политической экономики и социальной защиты». FEEM FP6 Project, UPP, Париж)

Shugart, Ch. (2004), *Private sector participation in water and wastewater services in Central and Eastern Europe: Brief case studies: Sofia and Brno*, Prepared for the World Bank, Washington, DC (Шугарт К., 2004 г. «Участие частного сектора в водопроводно-канализационном хозяйстве в странах Центральной и Восточной Европы: София и Брно». Подготовлено для Всемирного банка)

The US Conference of Mayors' Urban Water Council (2005), *Mayor's guide to water and wastewater partnership service agreements: Terms and conditions*, The US Conference of Mayors' Urban Water Council, Washington DC (Конференция городских советов по водоснабжению США, 2005 г. «Рекомендации по партнерским договорам на оказание услуг водоснабжения и водоотведения». Вашингтон)

USAID (United States Agency for International Development) (2007), *Operating contracts for managing infrastructure enterprises under difficult conditions*, USIAD, Washington DC (Агентство международного развития США, 2007 г. «Выполнение инфраструктурных договоров на управление в сложных условиях». Вашингтон)

Whittington, D. (2006), *Pricing water and sanitation services*, *Human Development Report 2006*, UNDP (Уиттингтон Д., 2006 г. «Ценообразование в сфере водоснабжения и водоотведения», *Human Development Report 2006*. Программа развития ООН)

World Bank (2005), *Public policy for the private sector, Note No 286*, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2005 г. «Государственная политика в отношении частного сектора», Примечание 286. Вашингтон)

World Bank and Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) (2006), *Approaches to private participation in water services – A toolkit*, World Bank and PPIAF, Washington DC (Всемирный банк и PPIAF, 2006 г. «Рекомендации по привлечению частного сектора к оказанию услуг водоснабжения». Вашингтон)

Ситуационные исследования ОЭСР по контрактам, основанным на показателях деятельности:

ОЭСР (2008 г.), *Содействие применению контрактов, основанных на показателях деятельности, между предприятиями ВКХ и муниципалитетами в странах ВЕКЦА – Ситуационное исследование №1: Договор аренды компании по водоснабжению Еревана*. ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2008 г.), *Содействие применению контрактов, основанных на показателях деятельности, между предприятиями ВКХ и муниципалитетами в странах ВЕКЦА – Ситуационное исследование №2: Армводоканал – Контракт на управление (держатель контракта – компания SAUR)*. ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2008 г.), *Содействие применению контрактов, основанных на показателях деятельности, между предприятиями ВКХ и муниципалитетами в странах ВЕКЦА – Ситуационное исследование №3: Шымкентский водоканал – ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг»*. ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2009 г.), *Содействие применению контрактов, основанных на показателях деятельности, между предприятиями ВКХ и муниципалитетами в странах ВЕКЦА – Ситуационное исследование №4: ГКП «Бердянский горводоканал» - Договор концессии с ООО «Чистая вода - Бердянск».* ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2009 г.), *Содействие применению контрактов, основанных на показателях деятельности, между предприятиями ВКХ и муниципалитетами в странах ВЕКЦА – Ситуационное исследование №5: Купянское производственное управление водопроводно-канализационного хозяйства – проект договора концессии.* ОЭСР, Париж.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Сводная таблица по анализируемым контрактам

A: Ереван-Водоканал, Армения

Общие положения	
Нанимающая организация	Государственный комитет водного хозяйства при Министерстве территориального управления Армении
Оператор	Ереван-Джур (Véolia Water)
Тип контракта	Договор аренды
Дата подписания, срок действия, возможность продления контракта	Подписан 14 декабря 2005 г. Вступил в силу 1 июня 2006 г. Срок действия: 10 лет По обоюдному согласию сторон возможно продление контракта; арендатор должен уведомить арендодателя о своем желании продлить действие контракта не менее чем за 6 месяцев до первоначальной даты его прекращения.
Сфера применения контракта	
Зона обслуживания	Ереван и 32 близлежащих села 325 552 подключений
Деятельность	Производство питьевой воды Водоснабжение Водоотведение Очистка сточных вод (первичная очистка)
Деятельность оператора и мониторинг	
Деятельность и обязательства оператора	Основными обязанностями оператора являются: 1. Техническое управление, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> • Эксплуатация объектов водоснабжения и водоотведения, включая финансирование оборудования в размере 6,4 миллиона евро (транспортные средства, строительная техника, информационные технологии, информационно-графическая система, материалы для обнаружения утечек, средства контроля за производством воды) • Управление реализацией проекта развития водоснабжения и канализации в Ереване (в основном финансируемого Всемирным Банком, с участием правительства Армении) 2. Коммерческое управление 3. Реализация программы расширенного технического обслуживания и ремонта с размером финансирования не менее 8,87 миллиарда драм в течение срока действия контракта (финансируется оператором) 4. Выплата арендной платы 5. Предоставление отчетности в соответствии с требованиями контракта
Показатели деятельности	Основные показатели деятельности: <ul style="list-style-type: none"> • Бесперебойность обслуживания • Качество воды • Работа с жалобами потребителей
Отношения между потребителями и оператором	Работа с жалобами потребителей включена в показатели деятельности. Далее, оператор обязан обеспечивать водоснабжение в случае аварий и проведения работ в сети.

Техническое обслуживание/ремонт и новые инвестиции	
Ответственность за техническое обслуживание/ремонт и финансирование технического обслуживания/ремонта	Оператор полностью отвечает за финансирование инвестиций, связанных с техническим обслуживанием и ремонтом в рамках программы расширенного технического обслуживания и ремонта.
Ответственность за новые инвестиции, финансирование новых инвестиций	Ответственность: оператор под управлением группы мониторинга проекта. Финансирование: кредит Всемирного Банка в размере 18,75 миллиона долларов США, предоставленный Армении.
Финансовые условия	
Вознаграждение сторон	Оператор получает оплату услуг по тарифам и выплачивает нанимающей организации арендную плату. Размер арендной платы определен контрактом: всего 4 миллиарда драм за весь срок действия контракта. Контракт включает пункт о нарушении экономического равновесия.
Структура тарифа	Структура тарифа определена в Разрешении на пользование водными системами: <ul style="list-style-type: none"> • Единая ставка тарифа на услуги питьевого водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод. • 10-летний базовый тариф, корректируемый ежегодно.
Условия пересмотра тарифа	Ежегодная корректировка тарифа утверждается Комиссией по регулированию общественных услуг, в основном исходя из 4 факторов: <ul style="list-style-type: none"> • объем водоснабжения для розничных потребителей; • годовая инфляция; • курс драм/евро; • тарифы на электроэнергию. Предусмотрены переговоры с Комиссией по регулированию общественных услуг в случае годового изменения тарифа более чем на 30%.
Контроль и отчетность	
Контроль со стороны органов управления	Функции группы мониторинга проекта четко определены в контракте. В основном, они включают: <ul style="list-style-type: none"> • платежи и управление фондом проекта; • подписание контрактов с поставщиками; • взаимодействие со штаб-квартирой Всемирного Банка; • переписку с поставщиками; • рассмотрение и утверждение отчетов, представленных арендатором; • назначение одного члена в комитет по закупкам арендатора. Группа мониторинга проекта утверждает ежегодный план фонда, созданного для проекта развития водоснабжения и канализации в Ереване. Комиссия по регулированию общественных услуг контролирует: <ul style="list-style-type: none"> • корректировку тарифов; • качество услуг (качество подаваемой воды, качество сбрасываемых стоков, минимальные стандарты бесперебойности обслуживания).
Отчетность оператора	Требования по отчетности изложены в контракте: <ul style="list-style-type: none"> • отчет по данным базового года (исходные значения показателей деятельности); • ежегодная отчетность (включая годовую финансовую отчетность); • полугодовые отчеты по показателям деятельности, подтвержденные независимым аудитором.

Независимый технический аудитор	<p>Независимый технический аудитор выбирается нанимающей организацией по согласованию с оператором. Он совместно нанимается арендодателем и арендатором и должен представлять авторитетную компанию. Первые 5 лет его услуги оплачиваются из кредита Всемирного Банка, последние пять лет – арендатором.</p> <p>Технический аудитор в основном отвечает за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • подготовку отчета по данным базового года; • сверку данных по передаче активов (включая оценку активов); • оценку выполнения оператором требований контракта (показатели деятельности и отчетность); • расчет штрафов.
Гарантии и санкции	
Гарантии	Арендатор образован и действует в соответствии с законодательством Армении. Арендатор находится в полной собственности компании-победителя конкурса.
Арбитраж	Арбитраж - в соответствии с Арбитражным регламентом Комиссии ООН по праву международной торговли (UNCITRAL) в Лондонском международном арбитражном суде.
Изменения в применимом законодательстве	<p>Контракт предусматривает справедливую защиту обеих сторон в случае изменений в применимом законодательстве. Если вследствие изменений в законодательстве, согласованных обеими сторонами, арендатор получает чистые издержки или чистую экономию свыше:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 25,2 миллиона драм в любой год в течение срока действия контракта, или • 50,4 миллиона драм начиная с даты исполнения контракта <p>возможно согласование внепланового изменения тарифа с Комиссией по регулированию общественных услуг.</p>
Финансовые штрафы	<p>Финансовые штрафы за невыполнение установленных показателей деятельности.</p> <p>Основные штрафы связаны с показателем бесперебойности обслуживания: 30,24 миллиона драм за каждый процентный пункт ниже годового показателя, определенного контрактом; при этом сумма штрафов ограничена 3% совокупной выручки, собранной в оплату услуг.</p>
Чрезвычайные ситуации	<p>Оператор покрывает любые издержки, связанные с аварийными ситуациями (возникшими по вине третьей стороны или нанимающей организации), в сумме не более 50,4 миллиона драм.</p> <p>Сверх этой суммы распределение издержек будет согласовано сторонами путем переговоров.</p>
Обязанности оператора	
Страхование	<p>Оператор обязан заключить следующие договоры страхования (для каждого указаны минимальные суммы страховки):</p> <ul style="list-style-type: none"> • страхование автогражданской ответственности: 252 миллиона драм; • страхование ответственности перед третьими лицами: 504 миллиона драм; • страхование профессиональной ответственности: 504 миллиона драм.
Организация работы	
Персонал оператора	Оператор должен нанимать местный персонал в соответствии с применимым трудовым законодательством Армении. Существует еще одно важное требование: в первый год исполнения контракта оператор обязан сохранить заработную плату всего местного персонала на прежнем уровне.
Производственные активы	
Передача активов в начале действия контракта	Мониторинг передачи активов в начале действия контракта осуществляется группой мониторинга проекта.
Судьба активов после завершения контракта	Активы должны быть возвращены государству в состоянии, пригодном для дальнейшей эксплуатации системы с обеспечением определенных стандартов в течение, как минимум, 5 лет.

Б: Армводоканал, Армения

Общие положения	
Дата подписания контракта	21 июля 2004 г.
Тип контракта	Договор управления
Срок действия и возможность продления контракта	4 года с возможным продлением еще на 2 года
Нанимающая организация	Армводоканал
Оператор	SAUR
Сфера применения контракта	
Зона обслуживания	10 марзов (марз – административный район) – 700 000 жителей, около 260 000 домохозяйств (по данным на 2001 г.)
Деятельность	Деятельность, предусмотренная контрактом - водоснабжение, водоотведение и водоочистка.
Деятельность оператора и мониторинг	
Обязательства оператора	В зоне обслуживания оператор полностью отвечает за управление системой водоснабжения и водоотведения, за ее эксплуатацию и техническое обслуживание.
Субсидии	<p>Два вида субсидий:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на покрытие операционного дефицита компании (выделяются Министерством экономики и финансов); • на финансирование инвестиций (выделяются Международной ассоциацией развития, IDA (Всемирным банком) и Правительством Армении).
Техническое обслуживание/ремонт и новые инвестиции	
Ответственность за техническое обслуживание/ремонт и финансирование технического обслуживания/ремонта	Оператор отвечает за работы по техническому обслуживанию и ремонту. Затраты финансируются за счет тарифа и государственных субсидий.
Ответственность за новые инвестиции, финансирование	Оператор отвечает за планирование и выполнение неотложных инвестиций. Затраты покрываются из фонда проекта муниципального водоснабжения и водоотведения (финансируемого Международной ассоциацией развития, IDA (Всемирным банком)).
Финансовые условия	
Вознаграждение сторон	<p>Вознаграждение оператора формируется из:</p> <ul style="list-style-type: none"> • фиксируемой платы и • компенсации по стимулированию деятельности, размер которой варьируется.
Структура тарифа и условия пересмотра тарифа	Корректировка тарифа оценивается и предлагается подрядчиком, после чего она должна быть утверждена Правлением компании и затем передана в Комиссию по регулированию общественных услуг для окончательного утверждения.
Контроль и отчетность	
Контроль со стороны нанимающей организации	Контроль осуществляется группой мониторинга контракта, состоящей из технических экспертов, которые назначены правительством для контроля за исполнением контракта и консультирования Правления компании.
Отчетность оператора	В основном, квартальные и годовые отчеты, подтвержденные независимым техническим аудитором. Годовые отчеты должны включать информацию по показателям деятельности.
Независимый технический аудитор	Независимый технический аудитор ведет мониторинг показателей деятельности компании и рассчитывает бонус подрядчика (компенсацию по стимулированию деятельности).

Гарантии и санкции	
Гарантии	Не предусмотрены
Арбитраж	<p>1) Первый шаг – обращение за помощью в разрешении конфликта к независимому техническому аудитору.</p> <p>2) Если решение не может быть найдено, разногласие передается на рассмотрение другого арбитра или совета арбитров.</p> <p>Арбитраж производится в соответствии с Арбитражным регламентом Комиссии ООН по праву международной торговли (UNCITRAL).</p>
Финансовые штрафы	Финансовые штрафы контрактом не предусмотрены, однако при невыполнении подрядчиком поставленных перед ним задач он не получает бонуса (компенсации по стимулированию деятельности).
Чрезвычайные обстоятельства	<p>По контракту, при наступлении форс-мажорных обстоятельств:</p> <ul style="list-style-type: none"> • подрядчик не несет ответственности за невыполнение им своих обязательств; • может быть продлен срок действия контракта; • в период действия форс-мажорных обстоятельств подрядчик должен получать причитающуюся ему фиксированную плату.
Обязанности оператора	
Обязательства по страхованию	Не предусмотрены
Организация работы	
Управление, персонал оператора	Подрядчик обязан обеспечить все компетенции и потенциал (относящиеся к административной деятельности и управлению, бухгалтерскому учету, управлению персоналом, коммерческим, экономическим, финансовым, техническим, проектным аспектам деятельности предприятия, эксплуатации и техническому обслуживанию), необходимые для надлежащей работы предприятия и качественного предоставления услуг.
Персонал компании	<p>Подрядчик по договору управления:</p> <ul style="list-style-type: none"> • осуществляет наем, увольнение, отстранение, снятие с должности, понижение в должности и дисциплинарное наказание работников компании; • определяет уровень заработной платы и других форм вознаграждения персонала; • осуществляет повседневный и непосредственный надзор и контроль за работой персонала, отвечает за организационную структуру компании, распределяет среди персонала задачи и обязанности.
Производственные активы	
Передача активов в начале исполнения контракта	<p>Передача активов от компании оператору не производится (договор управления).</p> <p>Некоторая часть активов (неиспользуемые активы) были переданы Армводоканалом новой компании, созданной для продажи этих активов с целью частичного погашения задолженности.</p>
Судьба активов после завершения контракта	Не применимо.

В: ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг», Шымкент, Казахстан

Общие положения	
Нанимающая организация	Шымкентское водопроводно-канализационное предприятие приватизировано, и в Шымкенте нет контракта, основанного на показателях деятельности. Можно сказать, что договорно-правовая основа деятельности компании «Водные ресурсы – Маркетинг» - это Закон о естественных монополиях.
Оператор	«Водные ресурсы – Маркетинг» (ВРМ)
Тип контракта	Частная компания
Дата подписания, срок действия, возможность продления контракта	Частная компания, действующая в полном объеме с 2005 г. Среднесрочное соглашение о тарифах на период 2008-2012 гг. Разрешение на водопользование выдано на 10 лет.
Сфера применения контракта	
Зона обслуживания	Муниципалитет города Шымкент - 500 000 жителей.
Деятельность	Производство питьевой воды - водоснабжение Водоотведение – водоочистка (только первичная очистка)
Деятельность оператора и мониторинг	
Деятельность и обязательства оператора	<p>Основные обязанности частного оператора определены следующими документами:</p> <p><i>Среднесрочной программой капиталовложений ВРМ в водопроводно-канализационное хозяйство города Шымкент на 2005-2007 гг.:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Поддержание в рабочем состоянии, восстановление и обновление основных фондов, используемых для производства и предоставления услуг водоснабжения и водоотведения; 2. Обеспечение населения достаточными объемами воды; 3. Повышение качества обслуживания; 4. Сокращение неучтенного расхода воды; 5. Сбережение водных ресурсов (на уровне речного бассейна); 6. Сокращение потребления электроэнергии. <p><i>Договором о присоединении отдельных компаний к товариществу с ограниченной ответственностью:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Создание экономического отдела; 2. Разработка нового штатного расписания/новой политики в отношении персонала в соответствии с изменениями, вызванными присоединением; 3. Создание новой службы бухучета и ее укомплектование квалифицированным персоналом; 4. В соответствии с новым штатным расписанием наем работников, переведенных из присоединенных компаний; 5. Подготовка производственно-технической службой обоснования мероприятий по решительному улучшению состояния окружающей среды в связи с природопользованием, осуществляемым ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг». 6. Ближайшие цели созданного партнерства: <ol style="list-style-type: none"> а/ Снижение затрат / повышение качества обслуживания; б/ Улучшение состояния окружающей среды.

Показатели деятельности	Показатели деятельности не предусмотрены – только общие требования и рекомендации, определяемые действующей нормативно-правовой базой.
Отношения между пользователями и оператором	Требования законодательства: открытые слушания в процессе утверждения тарифного плана. Добровольная инициатива: в рамках мероприятий по контролю за качеством обслуживания ВРМ регистрирует и сохраняет в базе данных все жалобы потребителей.
Техническое обслуживание/ремонт и новые инвестиции	
Ответственность за техническое обслуживание/ремонт и финансирование технического обслуживания/ремонта	ВРМ отвечает за работы по восстановлению существующих мощностей (<i>Закон о естественных монополиях, Статья 6</i>).
Ответственность за новые инвестиции, финансирование новых инвестиций	За инвестиции в расширение и развитие распределительной сети отвечает акимат (муниципалитет).
Финансовые условия	
Вознаграждение сторон	ВРМ: прибыль + амортизация – инвестиции в техническое обслуживание и ремонт
Структура тарифа	Среднесрочный тариф, включающий: <ul style="list-style-type: none"> • некоторую часть капитальных затрат; • эксплуатационные затраты и прибыль.
Условия пересмотра тарифа	При необходимости ВРМ может представить скорректированный план капиталовложений и потребовать пересмотра тарифов (например, в связи с изменением темпов инфляции или валютных курсов).
Контроль и отчетность	
Контроль со стороны органов власти	Выполнение плана капиталовложений, включенного в тарифный план (согласно Закону о естественных монополиях); Природоохранные и санитарно-гигиенические нормы – отдельно контролируются Министерствами здравоохранения и охраны окружающей среды.
Отчетность оператора	Исчерпывающий мониторинг выполнения плана капиталовложений (5 матриц – в каждой до 15 показателей – каждые три месяца). Показатели – общие для всех естественных монополий.
Независимый технический аудитор	В настоящее время ВРМ ведет переговоры о займе с ЕБРР. Технико-экономическое обоснование готовится независимым техническим аудитором (аудиторами). Кроме того, по действующему законодательству к разрешению споров может быть привлечена независимая третья сторона.
Гарантии и санкции	
Гарантии	Гарантии, как и контракт, отсутствуют – за исключением природных рисков, связанных с форс-мажорными обстоятельствами.
Арбитраж	В соответствии с Законом о естественных монополиях конфликты рассматриваются прокуратурой.
Изменения в применимом законодательстве	Средства защиты у ВРМ отсутствуют.

Финансовые штрафы	Предусмотрены некоторые финансовые штрафы в том случае, если инвестиции компании на 5% меньше согласованных в плане капиталовложений. Тогда утвержденный тариф пересматривается в соответствии со скорректированным планом капиталовложений, и компания должна вернуть потребителям разницу между действовавшим и вновь рассчитанным тарифом. Размер штрафов определяется по данным обязательного «годового отчета об исполнении тарифного бюджета и капиталовложениях».
Чрезвычайные ситуации	Средства защиты у ВРМ отсутствуют.
Обязанности оператора	
Страхование	Обязательства ВРМ по страхованию не предусмотрены.
Организация работы	
Персонал оператора	Каких-либо особых требований нет – только стандартные нормы применимого законодательства.
Производственные активы	
Кому принадлежат активы	Активы находятся в полной собственности ВРМ, 22% акционерного капитала которой принадлежат муниципалитету.

Г: Бердянский горводоканал, Украина

Общие положения	
Нанимающая организация	Исполнительный комитет Бердянского городского совета в лице Городского головы, действующего на основании Устава территориальной громады Бердянска
Оператор	ООО «Чистая вода – Бердянск» в лице директора
Тип контракта	Концессионный договор
Дата подписания, срок действия, возможность продления контракта	<p>Договор подписан в сентябре 2008 г., затем пересмотрен сторонами в ходе переговоров и окончательно подписан в декабре 2008 г.</p> <p>Договор вступает в силу после подписания сторонами и государственной регистрации.</p> <p>Срок действия: 30 лет.</p> <p>Возможно продление договора еще на 20 лет на тех же условиях, если ни одна из сторон за 6 месяцев до даты окончания договора письменно не уведомит вторую сторону о своем желании не продлевать договор или продлить его на иных условиях.</p>
Сфера применения контракта	
Зона обслуживания	<p>Целостный имущественный комплекс ГКП «Бердянский горводоканал»:</p> <p>1 город и один населенный пункт сельского типа:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 49 431 абонентов водоснабжения - 35 688 абонентов водоотведения
Деятельность	<p>Водоснабжение</p> <p>Водоотвод</p> <p>Услуги очистки сточных вод для частных и корпоративных клиентов</p>
Права и обязанности нанимающей организации и оператора	
Обязательства нанимающей организации	<p>Основные обязанности нанимающей организации:</p> <ul style="list-style-type: none"> - поддерживать оператора в реализации им своих прав и исполнении им своих обязательств; - воздерживаться от увеличения цены на покупаемую воду без консультаций с оператором; воздерживаться от вмешательства в хозяйственную деятельность оператора.
Права и обязанности оператора	<p>Основные права и обязанности оператора:</p> <ul style="list-style-type: none"> • финансирование объекта концессии; • исключительное право управления/эксплуатации объекта концессии; • получение и сохранение за собой прибыли от управления объектом концессии; • заключение с третьими сторонами, включая иностранные компании, организации и частных лиц, договоров на проведение специальных работ на объекте концессии без предварительного согласования с нанимающей организацией; • право выступать перед нанимающей организацией и органами местного самоуправления Бердянска с предложениями относительно уровня тарифа; • ответственность за выполнение договора и требований законодательства всеми третьими сторонами, привлеченными для проведения специальных работ на объекте концессии; • возвращение объекта концессии нанимающей организации по окончании действия договора в надлежащем техническом состоянии в соответствии с условиями договора; земельные же участки будут возвращены согласно условиям соответствующих договоров аренды земли.

Финансовые условия	
Концессионная плата	Оператор ежеквартально выплачивает нанимающей организации концессионную плату. Размер первого платежа - 296 569 гривен (или 38 700 евро).
Передача оператору объекта концессии и его возвращение нанимающей организации	<p>Правовой статус имущества, переданного в концессию (или вновь созданного), будет определяться исходя из положений Закона о концессиях. В частности, имущество остается в собственности территориальной громады Бердянска. Передача его в концессию не влечет за собой передачу оператору прав собственности и не прекращает прав собственности муниципалитета.</p> <p>По окончании срока действия договора или при его расторжении, а также в случае ликвидации оператора оператор обязан передать нанимающей организации объект концессии (все имущество, принятое им по акту приема-передачи) в надлежащем техническом состоянии с учетом выполненных капиталовложений, включая те, которые не были компенсированы оператором в ходе концессионной деятельности.</p> <p>Оператор получает в аренду земельные участки, необходимые ему для управления объектом концессии, на срок не меньше срока действия договора. Условия договоров об аренде земли будут определены отдельно, в соответствии с действующим законодательством.</p> <p>Арендная плата за землю, на которой расположен объект концессии, определяется в сумме земельного налога, рассчитываемого в соответствии с действующим законодательством.</p>
Усовершенствование объекта концессии и компенсация оператора за произведенные улучшения	<p>Оператор обязуется усовершенствовать объект концессии для его эффективного использования в целях предоставления услуг, удовлетворяющих потребности населения в непрерывном районном водоснабжении, водоотведении и очистке сточных вод.</p> <p>В случае расторжения договора нанимающей организацией и по возвращении имущества нанимающей организации она возместит оператору затраты, понесенные им в связи с усовершенствованиями, или стоимость вновь созданного/приобретенного имущества в той части, которая не была компенсирована оператором в ходе концессионной деятельности.</p>
Ценообразование и тарифы	<p>Цены/тарифы на услуги водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод будут устанавливаться в соответствии с применимыми постановлениями Бердянского городского совета и изменяться в порядке, установленном законодательством Украины.</p> <p>В тарифы на услуги водоснабжения, водоотведения и водоочистки затраты на капиталовложения не включаются.</p>
Условия пересмотра тарифов	Оператор не может по собственной инициативе менять установленные тарифы на услуги водоснабжения, водоотведения и водоочистки.

Гарантии и санкции	
Законодательство	<p>Ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязательств определяется законодательством Украины.</p> <p>Убытки, понесенные одной стороной вследствие нарушения своих обязательств другой стороной, должны быть полностью компенсированы стороной, допустившей нарушение обязательств.</p>
Разрешение споров и применимое законодательство	<p>Любые споры между сторонами будут решаться путем переговоров, а если они не придут к решению, спор будет рассматриваться в соответствии с нормами действующего законодательства. Договор, включая его толкования, подчиняется действующему законодательству Украины.</p>
Финансовые штрафы	<p>В случае задержки со стороны оператора концессионной платы на него налагается штраф на сумму просроченного платежа по двойной ставке рефинансирования Нацбанка Украины за каждый день просрочки.</p> <p>В случае нарушения нанимающей организацией своих обязательств по компенсации затрат оператора на нее налагается штраф на сумму просроченного платежа по двойной ставке рефинансирования Нацбанка Украины за каждый день просрочки.</p> <p>Выплата штрафа не освобождает оператора от выполнения его обязательств.</p> <p>В случае признания оператором ухудшения состояния объекта концессии или его разрушения оператор обязан будет возместить нанимающей организации нанесенный ей ущерб, если только он не сможет доказать, что такой ущерб или разрушение возникли не по его вине.</p>
Форс-мажор	<p>Стороны освобождаются от всякой ответственности за полное или частичное невыполнение обязательств по договору, если оно вызвано обстоятельствами непреодолимой силы, возникшими после подписания договора по причинам, которые стороны не могли предусмотреть или предотвратить разумным образом.</p>
Обязанности оператора	
Страхование	<p>Оператор несет риск случайной утраты объекта концессии. Оператор должен за свой счет застраховать имущество, переданное в концессию, а также заключить договор страхования гражданской ответственности в отношении деятельности, связанной с эксплуатацией объекта концессии, и застраховать объект концессии так, как этого требует действующее законодательство Украины.</p>
Организация работы	
Персонал оператора	<p>Оператор может нанимать как украинских, так и иностранных граждан. Оператор обязан принять на работу 100% работников, переведенных из ГКП «Бердянський горводоканал», сохранить имеющиеся у них социальные гарантии и заключить с ними коллективный договор в соответствии с правилами и условиями, определенными отраслевым соглашением.</p>

Приложение II: Результаты двух частных операторов в Армении

А: Основные результаты Ереванского предприятия после привлечения к управлению предприятием двух частных операторов

Стандарты	Единица измерения	За один год до привлечения частной компании /2000 г./	На момент завершения договора управления с "A-Utility" /2005 г./	После 3 лет исполнения договора аренды с "Véolia Water" /2009 г./
Продолжительность водоснабжения	часы	4-6	18,4	19,3
Неучтенный расход воды	%	72	79	84
Потребление электроэнергии	в миллионах кВт-ч	240,3	124,2	116,2
Собираемость платежей	%	21	86	95
Установленные счетчики	% потребителей	0,8	87	96
Потребление воды	литров в день	при норме 250	110	97
Количество регистраторов давления		-	33	76
Тариф	за м ³ , в долл. США	0,1	0,27	0,57
Количество работников предприятия на тысячу потребителей		4,3	4,9	4,4
Количество работников предприятия		1165	1588	1430
Средняя зарплата работников предприятия	в долл. США	36	160	370
Среднегодовые государственные субсидии	в миллионах долл. США	4	0,7	-

Источник: *Khachatryan, G. (2009).*

Б: Результаты Армводоканала по основным показателям деятельности, определенным договором управления, после 4 лет работы

Показатели	Единица измерения	2004 г., базовый год	2008 г.
Продолжительность водоснабжения	часы	4-6	12,1
Неучтенный расход воды	%	74	86
Потребление электроэнергии	в миллионах кВт-ч	64,4	55,2
Средневзвешенное значение соответствия воды нормативу бактериологической безопасности	%	94	97
Собираемость платежей	%	48	76
Установленные счетчики	% потребителей	40	65
Тариф	за м ³ , в долл. США	0,09	0,46
Количество работников предприятия на тысячу абонентов		9,5	6,9
Количество работников предприятия		2400	1820
Средняя зарплата работников предприятия	в долл. США	46	200
Среднегодовые государственные субсидии	в миллионах долл. США	1,8	3,9

Источник: *Khachatryan, G. (2009).*

Приложение III: Трудности с применением метода предельных затрат при формировании цен на услуги ВКХ

Строгому применению метода предельных затрат в формировании цен на услуги ВКХ препятствуют некоторые затруднения, которые, в первую очередь, связаны с расчетом финансовых издержек в отсутствие надежной информации по текущему уровню потребления, будущим капиталовложениям, расходам на эксплуатацию и техническое обслуживание и прогнозируемому спросу. Некоторые специалисты утверждают, что рыночный сигнал, который должны получать потребители при этом механизме ценообразования, может быть эффективным только при измеряемом потреблении, учитываемом с помощью счетчиков.

Во-вторых, следует указать на «неделимость» капитала, которая в значительной степени характерна для крупных капиталовложений в инфраструктуру ВКХ (в очистные сооружения, резервуары, магистральные водоводы) и которая обуславливает относительно высокие первоначальные затраты, но относительно низкие затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание в течение срока службы основного капитала. На практике это означает, что после того, как трубы уложены в землю, расходы предприятия по прокачке дополнительных объемов воды весьма незначительны. Когда предельные затраты значительно ниже средних затрат предприятия, тариф, установленный на уровне предельных затрат, оборачивается недостаточной выручкой и серьезным финансовым дефицитом, если только в тариф не включена также фиксированная ставка для возмещения капитальных и прочих, постоянных затрат.

С другой стороны, когда предельные затраты выше средних затрат, появление у компании чрезмерной прибыли за счет монопольных поставок ресурса, который принято считать основополагающей ценностью или, как минимум, товаром первой необходимости, может быть неприемлемым для общества, а в некоторых случаях и противоречить нормам применимого законодательства. Таким образом, приходится учитывать два основных соображения – принципы экономической целесообразности и потребности предприятия в выручке. Кроме того, формирование чрезмерной прибыли в такой отрасли как водоснабжение, предприятия которой, как правило, действуют отнюдь не в условиях острой конкуренции, вызывает озабоченность еще и в связи с недостаточным контролем над тем, как расходуется эта прибыль. Мы говорим о предпосылках к нерачительному, неэффективному и нерациональному ведению бизнеса.

Далее, в определенные моменты упомянутая «неделимость» капитала становится причиной избыточности мощностей. Новые мощности создаются за счет крупных и единовременных инвестиций, имеющих целью удовлетворение будущего спроса; следовательно, вернуть стоимость этих инвестиций за счет существующих потребителей невозможно. Во всяком случае, это было бы несправедливо – ведь потребителям пришлось бы платить за мощности, которыми они пользуются лишь в малой степени и которые создаются для удовлетворения прогнозируемого спроса в будущем.

Источник: по материалам, представленным в *Laredo (1991)*.

**Приложение IV: Основные элементы контрактов,
основанных на показателях деятельности**

Общие положения		
	Вводная часть, информация о сторонах	<ul style="list-style-type: none"> • Стороны контракта • Уполномоченные представители • Банковские реквизиты • Подтверждения и оговорки (например, в связи с отношениями между оператором и его материнской компанией – если применимо)
	Применимое законодательство	
	Конфиденциальность	
	Документы по контракту	
	Определения	
Срок действия и прекращение контракта		
	Вступление контракта в силу	<ul style="list-style-type: none"> • Условия вступления контракта в силу (например, получение необходимых разрешений, регистрация)
	Начало деятельности по контракту	
	Прекращение контракта	<ul style="list-style-type: none"> • Продолжение обслуживания после завершения контракта • Услуги после завершения контракта
	Возобновление контракта	
	Условия для переходного периода	
Обязанности оператора		
	Возможные обязанности оператора	<ul style="list-style-type: none"> • Выполнение деятельности, связанной с предоставлением услуг, в соответствии с условиями и параметрами, изложенными в специальном приложении, включая цели контракта, зону обслуживания
	Кадровая политика и управление персоналом	
	Законодательство, регулирующее услуги; лицензии	
	Концессионная / арендная плата, плата за управление	
	Управление активами	
	Услуги; параметры и стандарты обслуживания	
	Штрафы в случае невыполнения параметров и стандартов обслуживания	
	Гарантии исполнения	
	Документы по контракту и требования по отчетности	
	Учет и аудит	
	Поставки и закупки – субподрядчики	
	Страхование	
	Антикоррупционные мероприятия	
Обязанности нанимающей организации		
	Передача и прием активов	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие активов • Внесение изменений в отчет по передаче-приему активов
	Предоставление подрядчику исключительного права оказания соответствующих услуг	
	Обеспечение доступа к земле, объектам и пр.	

	Контроль за исполнением контракта	<ul style="list-style-type: none"> Независимый технический аудитор
	Формирование, утверждение и пересмотр тарифов	
	Утверждение плана капиталовложений	
	Аудит	<ul style="list-style-type: none"> Технический и финансовый аудит
Периодический пересмотр и пятилетние планы		
	Базовый сценарий	
	Цели	
	Процедура	
Внеплановый пересмотр в связи с новыми обстоятельствами		
	Цели	
	Процедура	
Меры стимулирования и штрафы		
	Показатели деятельности	
	Премия за выполнение	
	Штрафы	
Наложение ареста, конфискация; приостановление и расторжение контракта		
Форс-мажор		
Урегулирование разногласий		
	Мирное урегулирование путем переговоров	
	Арбитраж	<ul style="list-style-type: none"> Право на арбитраж Выбор арбитра Арбитражный регламент
	Добросовестность	
Разное, заключительные положения		
Приложения		
	Перечень активов	
	Описание предоставляемых услуг	
	Карта зоны обслуживания	
	Показатели деятельности	<ul style="list-style-type: none"> Стандарты обслуживания Измерение выполнения показателей Таблица ключевых показателей деятельности Целевые показатели Меры стимулирования и штрафы
	Требования по отчетности	<ul style="list-style-type: none"> Ежемесячные / квартальные / полугодовые отчеты Годовые отчеты Записи и документы по контракту
	Методология и порядок формирования тарифов	
	Базовый сценарий	
	Экономическое равновесие контракта	
	Расчет арендной / концессионной платы, платы за управление	
	Порядок вознаграждения, компенсации	
	Кадровая политика и управление персоналом	<ul style="list-style-type: none"> Подробный план обучения и подготовки персонала
	Покупка информационной системы	
	Страхование	
	Гарантии исполнения	
	Соглашение об аренде земли	
	5-летняя программа капиталовложений	

РУКОВОДСТВО ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОНТРАКТОВ, ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, МЕЖДУ МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ И ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

Опыт стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и основные выводы исследования

В мире растет количество стран, включая страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), в которых распределение функций и ответственности между местными органами управления и водохозяйственными предприятиями уточняется с помощью «контрактов, основанных на показателях деятельности» (термин соответствует английскому *performance-based contracts*). В перспективе такие контракты, при условии их надлежащей проработки, могут стать основой долгосрочной стабильности водохозяйственных предприятий, способствовать повышению их эффективности и созданию благоприятных условий для привлечения инвестиционного капитала. В общем, контракты, основанные на показателях деятельности, помогают определять цели развития и включают заданные показатели, которые привязаны к определенным срокам и относительно которых оценивается деятельность оператора.

В настоящем отчете обобщаются основные выводы и опыт, полученные в процессе применения контрактов, основанных на показателях деятельности, в секторе водоснабжения и водоотведения в некоторых странах ВЕКЦА. В отчете также рассматриваются основные достижения стран ВЕКЦА в этой области и стоящие перед ними проблемы и задачи, относящиеся к подготовке и выполнению таких контрактов. В целях анализа в отчете используются данные пяти ситуационных исследований (примеров): это два контракта в Армении (договор управления и договор аренды), два концессионных соглашения в Украине и один пример в Казахстане (почти полная передача активов). В качестве аналитической основы используется «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА». Настоящий отчет развивает анализ, представленный в Руководстве, на конкретных примерах из анализируемых контрактов. В отчете также рассматривается ряд вопросов, которые не были затронуты в первой редакции Руководства.

