

Руководство по использованию  
контрактов, основанных на  
показателях деятельности,  
между муниципалитетами и  
водохозяйственными предприятиями  
в странах Восточной Европы,  
Кавказа и Центральной Азии  
(ВЕКЦА)

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ



ОЭСР



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



Организация Экономического Сотрудничества и Развития

## ОТ АВТОРОВ

Настоящее Руководство было подготовлено в рамках проекта ОЭСР/СРГ ПДООС по разработке рекомендаций относительно использования контрактов, основанных на показателях деятельности, при проведении реформы городского водного хозяйства в странах Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии (ВЕКЦА)<sup>1</sup>. Над созданием настоящего Руководства работал коллектив авторов в составе:

- Энтони Молл (компания «Gide Loyrette Nouel»), Эрик Бегин (компания «Stikeman Elliott») и Джон Крозерс (компания «Gide Loyrette Nouel») – Глава 4
- Сергей Сиваев (Институт экономики города, Россия) – Приложение 1
- Валентина Святоцкая (ПАДКО, Украина) – Приложение 2
- Гильермо Йепес (консультант) – Приложение 3

Аки Ямагучи (консультант) осуществляла общее руководство проектом и подготовкой отчета. Мы благодарим Питера Борки (ОЭСР/СРГ по реализации ПДООС) за комментарии и рекомендации, предоставленные участникам проекта, а также Дмитрия Хомченко, Генри Сметса, Александра Мартусевича и Патрика Мунье-Ломпре за ценные замечания, которые были использованы при подготовке отчета, и Станислава Кульда за качественный перевод весьма непростого текста.

<sup>1</sup> Регион ВЕКЦА – Восточная Европа, Кавказ и Средняя Азия – включает 12 стран, которые ранее входили в состав Советского Союза; впоследствии к этим государствам применялся термин «Новые независимые государства (ННГ)». Это – Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Казахстан, Киргизстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОТ АВТОРОВ .....	2
СОДЕРЖАНИЕ .....	3
КРАТКИЙ ОБЗОР .....	4
1. ВВЕДЕНИЕ .....	9
2. КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	10
3. КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ГОРОДСКОМ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОМ СЕКТОРЕ В СТРАНАХ ВЕКЦА.....	13
4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОНТРАКТОВ, ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, В СТРАНАХ ВЕКЦА .....	23

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Формирование контрактных отношений между муниципалитетами и частными компаниями в ВКХ Российской Федерации

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Практический анализ контрактов в муниципальном водном секторе в Украине

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Некоторые соображения относительно подготовки договоров, основанных на показателях деятельности, для коммунальных предприятий водоснабжения

## КРАТКИЙ ОБЗОР

В последние годы в различных странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) предпринимаются попытки усовершенствования городского водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), находящегося в плачевном техническом и финансовом состоянии. Одним из решений стало заключение договоров подряда между муниципальными органами власти и водохозяйственными предприятиями. В странах ВЕКЦА этот подход является сравнительно новым, и поэтому заключение таких соглашений создает возможность для получения дополнительных преимуществ для развития городского водохозяйственного сектора в регионе.

Одним из факторов, препятствующих успешному управлению водохозяйственными предприятиями на коммерческой основе (они могут быть и/или могут управляться как частными компаниями, так и государственными организациями), стало наличие слишком тесных связей между водохозяйственными предприятиями и руководством муниципалитетов, что подчас создает почву для конфликта интересов. В таких случаях отсутствие четкого определения задач водохозяйственных предприятий и муниципальных органов власти становится препятствием для автономного управления этими предприятиями. Кроме того, эффективной деятельности предприятий препятствует и отсутствие четких плановых показателей деятельности, поддающихся мониторингу, в том числе в плане качества обслуживания потребителей и управления предприятием. Об этой проблеме говорится в «Руководящие принципы реформирования сектора городского водоснабжения и канализации в странах ННГ», принятых в 2000 г. на Конференции министров в Алматы, Казахстан. В этом документе подчеркивается необходимость четкого определения задач национальных правительств, органов местного самоуправления, водохозяйственных предприятий («Водоканалов») и населения.

В поддержку реформирования городского водохозяйственного сектора в странах ВЕКЦА ОЭСР/СРГ по реализации ПДООС и было разработано настоящее Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности (соответствует английскому термину *performance-based contract* – прим. Ред.). В целом, контракты, основанные на показателях деятельности, представляют собой инструмент, предназначенный для того, чтобы можно было четко определить цели развития сектора и необходимые для этого ресурсы, а также задачи государственных организаций, выполнение которых необходимо для достижения указанных целей. В частности, такие контракты устанавливают жесткие плановые задачи и график их выполнения, а взамен операторы получают дополнительную автономию. Эти задачи относятся к уровню и качеству обслуживания, управленческой и эксплуатационной эффективности, финансовым и инвестиционным требованиям, а также институциональному развитию. Как и в случае любого другого соглашения, в основе подготовки контрактов должно быть взаимопонимание, достигнутое между государственной организацией и водохозяйственным предприятием в отношении того, какими должны быть услуги по водоснабжению населения; это, в свою очередь, позволит определить соответствующие ресурсы и финансирование, необходимое для достижения поставленных целей. Роль

международных агентств развития и организаций-доноров может заключаться в оказании финансовой и технической помощи. У них накоплен большой опыт работы с подобными контрактами в других странах и отраслях, и их участие будет способствовать тому, чтобы соглашения, заключаемые в водохозяйственном секторе, имели прочную основу.

Перед тем, как перейти к детальному анализу ключевых элементов, которые должны быть учтены при разработке и внедрении контрактов, основанных на показателях деятельности, мы вкратце рассмотрим различные варианты, которые могут быть использованы при их подготовке. Такой обзор будет в первую очередь полезен для должностных лиц, принимающих решения в области реформирования городского водохозяйственного сектора, так как существующие варианты заключения контрактов, основанных на показателях деятельности, рассматриваются в нем в контексте законодательных, экономических и социальных факторов, которые могут превалировать или возникать в отношении конкретных водохозяйственных предприятий в странах ВЕКЦА. Будут рассмотрены такие вопросы как ответственность за капиталовложения, политические риски, финансовое положение водохозяйственного предприятия и наиболее важные проблемы, с которыми пришлось столкнуться при реализации имеющихся вариантов.

Водоснабжение населения относится к первоочередным и жизненно важным задачам любого правительства и требует участия и привлечения ресурсов самых разнообразных государственных организаций и регулирующих органов, поэтому в настоящем Руководстве также рассматриваются наиболее существенные вопросы, связанные с взаимодействием государственного и частного секторов и имеющие отношение к внедрению управленческих схем, включающих контракты, основанные на показателях деятельности.

После представления различных вариантов таких контрактов, и сопутствующих им факторов и препятствий, и рассмотрения вопросов взаимодействия государственного и частного секторов, данное Руководство переходит к анализу ключевых элементов, которые должны быть рассмотрены в связи с подготовкой, согласованием, реализацией и периодическим пересмотром успешно действующих механизмов, основанных на применении таких контрактов. К таким элементам относятся:

- **Объем проекта:**

- Четкое определение целей, которые преследует заключение контракта, и обязанностей, (i) определенных в процессе согласования, который должен быть налажен между Подрядчиком и Нанимающей организацией<sup>2</sup> (Заказчиком), и (ii) соответствующих надлежащим и адекватным процедурам предварительного комплексного анализа (due diligence), внедрение которых позволит сторонам получать все сведения или информацию, имеющие значение в плане эффективного развития водохозяйственного предприятия;
- Четкая идентификация территории, обслуживаемой Подрядчиком, что позволит обеспечить надлежащий баланс между размером доходов Подрядчика и общим качеством услуг, предоставляемых населению на такой территории;

<sup>2</sup> В целях настоящего Руководства под «Нанимающей организацией» следует понимать любую государственную или муниципальную организацию (орган власти, ведомство и т.д.), которая будет заключать соглашение.

- Срок действия контракта, основанного на показателях деятельности - его не следует рассматривать как жесткое условие контракта; скорее, он должен зависеть от результатов выполнения задач, оговариваемых заключаемым соглашением; и
- Положения, оговаривающие досрочное прекращение действия контракта – они должны быть включены в контракт, основанный на показателях деятельности, для обеспечения своевременного и эффективного развития водохозяйственного предприятия;
- **Нормативная и институциональная база:**
  - Анализ законодательной базы, действующей в настоящее время в отношении водохозяйственных предприятий – он нужен для разработки механизмов, которые бы ей соответствовали, либо для ее усовершенствования, которое, в свою очередь, позволит использовать механизмы, предполагающих заключение контрактов, основанных на показателях деятельности; и
  - Анализ и, если это возможно, усовершенствование институциональной базы – поскольку в дальнейшем Нанимающая организация (например, муниципалитет) будет выполнять не функции поставщика услуг, а, скорее, функции мониторинга, у нее должны быть достаточные и эффективные возможности в плане регулирования и мониторинга;
- **Показатели деятельности:**
  - Показатели деятельности, позволяющие учитывать существующее состояние водохозяйственного предприятия и на основе этого устанавливать реалистичные плановые задания, а также показатели эффективности, которые являются наиболее важными в отношении развития и усовершенствования водохозяйственного предприятия;
  - Примеры показателей деятельности; и
  - Прочие факторы, которые должны быть рассмотрены в связи с такими показателями: например, необходимость внедрения соответствующей эффективной системы мониторинга, применение механизма пересмотра показателей, корректировка или временная отмена плановых показателей деятельности;
- **Тарифы и финансовые обязательства Нанимающей организации:**
  - Механизм установления тарифов должен быть разработан как можно более тщательно, поскольку в подавляющем большинстве случаев платежи потребителей по установленным тарифам составляют самый главный источник доходов водохозяйственных предприятий. Фиксирование тарифов является тонкой и сложной операцией в силу того обстоятельства, что здесь следует учитывать несколько моментов – например, финансовую жизнеспособность предприятия, его задачи в социальном плане и экономическую эффективность. Эти факторы должны быть соотнесены с тем обстоятельством, что получаемые Подрядчиком платежи по тарифам

должны по меньшей мере компенсировать все эксплуатационные расходы водохозяйственного предприятия. Это позволит ему обеспечить эффективное представление услуг надлежащего качества и не допустить снижения стоимости основных средств, относящихся к инфраструктуре;

- В отношении водохозяйственных предприятий, система тарифов которых основана на механизме перекрестного субсидирования (он позволяет определенным группам потребителей платить за водоснабжение и канализацию по тарифам, которые существенно ниже средних, в то время как другие клиенты платят по тарифам, превышающим средние тарифы; таким образом, что в целом водохозяйственное предприятие получает оплату как бы по среднему тарифу), крайне важно учитывать такие механизмы в процессе согласования и заключения соглашений, основанных на показателях деятельности;
- Сторона, на которую ложится риск сбора оплаты по тарифам, должна получить право принимать меры, обеспечивающие получение платы с потребителей;
- Что касается достижения предусмотренных контрактом значений показателей, которых должен достичь Подрядчик, в отношении положений контракта, относящихся к тарифам, должен быть разработан механизм их пересмотра - это позволит водохозяйственному предприятию всегда получать необходимый ему для развития доход за счет тарифов определенного уровня; и
- Иногда на Нанимающую организацию возлагается ответственность, полностью или частично, за финансирование капитальных вложений в связи с деятельностью водохозяйственного предприятия, и в положениях контракта должны быть четко указаны обязательства Нанимающей организации в этом отношении;

- **Финансовые штрафы, бонусы и стимулирование:**

- В соглашении, основанном на показателях деятельности, финансовые штрафы создают своего рода гарантии того, что Подрядчик выйдет на оговоренные значения показателей эффективности и качества работы предприятия и затем будет поддерживать их на удовлетворительном уровне. Вместе с тем, в странах ВЕКЦА применять такие штрафные санкции в рамках соглашения, заключаемого с водохозяйственным предприятием, следует очень осторожно, поскольку они могут негативно сказаться на общем финансовом положении предприятия, а это, в свою очередь, ухудшит его производственные возможности, которые, как правило, и так находятся в весьма неудовлетворительном состоянии;
- Бонусы и другие формы стимулирования в рамках контрактов, основанных на показателях деятельности, дополняют действие штрафов, так как они также предназначены для того, чтобы способствовать повышению эффективности деятельности Подрядчика. Тем не менее, определяя бонусы и другие формы стимулирования, следует делать это очень осмотрительно – в том случае, если водохозяйственное предприятие управляется



Подрядчиком, который находится в государственной или муниципальной собственности, такое финансовое стимулирование должно увязываться исключительно с показателями деятельности конкретных лиц, управляющих предприятием и занятых в его хозяйственной деятельности;

- **Мониторинг:**

- Мониторинг является одним из важнейших элементов реализации соглашений, основанных на показателях деятельности, так как именно на его основе стороны определяют, выполняются ли соответствующие обязательства сторон, и оценивают эффективность деятельности, направленной на выполнение таких обязательств. Результаты мониторинга показывают, получают ли обе стороны выгоду от такого соглашения и способствует ли оно развитию самого водохозяйственного предприятия;

- **Принудительное исполнение соглашения/Механизмы урегулирования споров:**

- Соглашение должно включать описание процедур урегулирования споров, так как они являются более эффективным и экономным способом преодоления разногласий между сторонами, нежели судебное разбирательство. Какой бы механизм преодоления потенциальных конфликтов не был избран сторонами, он должен быть направлен на быстрое, эффективное и беспристрастное урегулирование всех разногласий при любых обстоятельствах – это позволит свести к минимуму помехи в хозяйственной деятельности предприятия, которое должно обеспечивать беспереывное водоснабжение населения;
- В настоящем Руководстве будут рассмотрены судебные, квази-судебные или административные, арбитражные и необязательные (т. е. не имеющие обязательной силы) механизмы урегулирования споров, которые могут быть использованы сторонами по контракту, основанному на показателях деятельности, в процессе преодоления разногласий;

- **Риски:**

- Распределение рисков является важным компонентом любых договоров в водохозяйственном секторе: кто принимает на себя риски, связанные с предоставлением услуг или строительством/модернизацией, эксплуатацией и техническим обслуживанием водохозяйственного предприятия – в ВКХ такие вопросы часто занимают центральное место в контрактах, основанных на показателях деятельности, особенно в тех случаях, когда Нанимающая организация является государственным или муниципальным органом управления и таким образом является предметом особенно пристального внимания общественности;
- Рассуждая логически, можно сказать, что чем выше уровень риска, который переносится с Нанимающей организации на Подрядчика, тем больше объем финансового вознаграждения, которое будет требовать Подрядчик;
- В настоящем Руководстве будут рассмотрены следующие основные риски, которые должны быть учтены при заключении контрактов, основанных на

показателях деятельности: риски, связанные с эксплуатацией и техническим обслуживанием, политические риски, регулятивные риски и риски, связанные с получением доходов;

- **Расходы:**

- В процессе согласования и подготовки контракта сторонам всегда следует учитывать фактические и потенциальные издержки, которые в водохозяйственном секторе связаны, прямо или опосредованно, с исполнением контрактов, основанных на показателях деятельности, поскольку такие издержки часто являются неизбежными и весьма разнообразными;
- Органам власти, намеревающимся приступить к реформированию водохозяйственного предприятия и полагающим, что контракты, основанные на показателях деятельности, могут стать основой модернизации и усовершенствования сети водоснабжения, следует серьезно подумать о привлечении квалифицированных технических, финансовых и юридических консультантов, которые смогли бы провести всесторонний анализ ее состояния. Такой подход поможет избежать возможных убытков и затрат в будущем или, по меньшей мере, сократить их.

Требования к контрактам, основанным на показателях деятельности, которые обсуждаются в настоящем Руководстве, следует рассматривать как отправную точку для дальнейшей разработки усовершенствованных соглашений, которые могут применяться в водохозяйственном секторе стран ВЕКЦА. Настоящее Руководство в первую очередь предназначено для муниципалитетов, которые планируют установить договорные отношения с водохозяйственным предприятием, относящимся к государственному или частному сектору. При использовании и толковании Руководства следует помнить о том, что не может быть четких единообразных правил и алгоритмов для составления таких соглашений. Многие зависят от конкретной ситуации - что-то окажется неважным и не будет использовано, а что-то будет признано значимым и адаптировано к конкретным обстоятельствам. Страны ВЕКЦА осознали необходимость реформирования водохозяйственной отрасли и выразили готовность найти ресурсы для достижения этой цели. Эта готовность, а также поддержка со стороны опытных и квалифицированных экспертов, способных привнести в отрасль наиболее рациональные подходы, зарекомендовавшие себя во многих странах мира, создадут в регионе необходимые условия для успешного применения контрактов, основанных на показателях деятельности, что будет способствовать не только улучшению состояния отрасли, но и созданию благоприятных условий для частных инвестиций.

## **1. ВВЕДЕНИЕ**

Распад Советского Союза и последовавшие за ним социальные и экономические перемены оказали большое влияние на положение дел в странах ВЕКЦА – как в хорошую, так и в плохую сторону. Социальные и экономические реформы такого масштаба обычно сопровождаются переходным периодом, и в течение долгого времени многие вопросы остаются нерешенными. Хотя в результате этих реформ (образцом для которых в большинстве случаев служат страны Запада, т. е. Западная Европа и Северная Америка) страны ВЕКЦА теоретически и получили бесконечно разнообразные возможности

решения любых экономических и социальных проблем, в регионе по-прежнему сильны факторы, препятствующие его присоединению к наиболее развитым странам мира - к ним можно отнести (i) растущие антизападные настроения и (ii) отсутствие «ноу-хау», необходимого для внедрения новых технических, правовых и экономических/финансовых подходов.

В частности, именно так обстоит дело с водохозяйственным сектором стран ВЕКЦА. Стареющая инфраструктура и неэффективные водохозяйственные предприятия наряду с традиционным представлением о «всеобщей доступности»<sup>3</sup> водоснабжения и недостаточностью муниципальных бюджетов заставляют муниципалитеты искать новые подходы, которые позволили бы повысить эффективность предприятий водоснабжения и провести их модернизацию (независимо от того, в чьей собственности/управлении они находятся - частных компаний или государственных организаций). Одним из таких решений являются *контракты, основанные на показателях деятельности*.

В отличие от традиционных административно-регулятивных механизмов цель заключения таких соглашений состоит в том, чтобы четко определить функции муниципалитетов и водохозяйственных предприятий, установить ответственность за достижение ожидаемых результатов (как они определены в контрактах) и создать условия для стимулирования рационального управления водохозяйственными предприятиями и эффективного привлечения инвестиций. Такие соглашения для стран ВЕКЦА являются сравнительно новым инструментом, но накопленный к настоящему моменту опыт (как бы ограничен он ни был) показывает, что всесторонняя реализация преимуществ, которые обеспечивает их применение, позволит добиться существенных улучшений в отрасли.

Именно в этом контексте и было разработано настоящее Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, в городском водном хозяйстве стран ВЕКЦА. Руководство предназначено для муниципалитетов и водохозяйственных предприятий стран ВЕКЦА, которые в рамках усилий, направленных на развитие отрасли, рассматривают возможность широкого применения контрактов, основанных на показателях деятельности, и которым не хватает соответствующего «ноу-хау». Руководство разработано с учетом выводов, полученных в результате предварительного анализа некоторых конкретных ситуаций в странах ВЕКЦА и за пределами этого региона.

## **2. Контракты, основанные на показателях деятельности**

С начала 90-х гг. контракты, основанные на показателях деятельности, используются во многих странах в качестве новаторского метода повышения финансовой ответственности предприятий государственного сектора экономики и улучшения результатов их деятельности.<sup>4</sup> Интерес к таким контрактам объясняется стремлением государства

<sup>3</sup> Обязательство по обеспечению всеобщей доступности – это обязанность, возложенная на предприятия водоснабжения (и органы власти), суть которого заключается в том, что вода в равной степени должна быть доступна всем людям (в разумных объемах), независимо от того, где они проживают и каков уровень их дохода.

<sup>4</sup> OECD, “Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies & A Framework for Public Sector Performance Contracting”, 1999. (ОЭСР, «Контракты, основанные на показателях деятельности: результаты анализа ситуационных исследований и основные принципы подготовки таких соглашений в государственном секторе»)

стимулировать производительность, а также общими изменениями в сторону более децентрализованного управления предприятиями.

Цель заключения контрактов, основанных на показателях деятельности, состоит в сокращении издержек, повышении производительности и способности реагировать на меняющиеся обстоятельства, для чего и планируется достижение определенного уровня эффективности, которое, в свою очередь, соотнесено с вопросами финансового планирования, управления и качества услуг.<sup>5</sup> Такие контракты четко описывают задачи, которые надлежит выполнить Подрядчику, но оставляют на его усмотрение способы, с помощью которых он добьется желаемых результатов. Таким образом, **эти контракты ориентированы на результат**, и в этом их отличие от соглашений, которые применялись ранее и которые главным образом оговаривали действия сторон и привлекаемые ресурсы, а также процедурные вопросы. Кроме того, контракты, основанные на показателях деятельности, содержат ряд согласованных сторонами плановых задач, выполнение которых поддается мониторингу, а также устанавливают формы финансового стимулирования и финансовые штрафы. Поскольку вознаграждение подрядчиков увязано с их способностью добиваться выполнения указанных задач, такие соглашения стимулируют подрядчика к повышению производительности и эффективности работы предприятия.

Контракты, основанные на показателях деятельности, используются национальными правительствами и местными органами власти в широком диапазоне от внутренних соглашений об оказании управленческих услуг до заключения государством контрактов с частным сектором. В госсекторе такие контракты бывают следующих типов<sup>6</sup>:

- Организационные соглашения между министерством и ведомством;
- Соглашения между ведомством и подразделением более низкого уровня внутри той же организации;
- Партнерские соглашения между двумя не зависящими друг от друга ведомствами, а также соглашения между различными ведомствами о поставке товаров и оказании услуг;
- Соглашения или договоренности между центральным правительством и органами власти более низкого уровня;
- Контракты между государственной организацией и частной компанией либо некоммерческой организацией о поставке товаров или предоставлении услуг.

Соглашения между организациями государственного сектора являются, как правило, «квази-договорными» и поэтому не обеспечены правовой санкцией. Исследование<sup>7</sup>,

5 OECD, "Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies & A Framework for Public Sector Performance Contracting", 1999. (ОЭСР, «Контракты, основанные на показателях деятельности: результаты анализа ситуационных исследований и основные принципы подготовки таких соглашений в государственном секторе»)

6 Petrie, Murray. A Framework for Public Sector Performance Contracting, OECD 2002. (Применение в госсекторе контрактов, основанных на показателях деятельности)

7 *Ibid.*

проведенное ОЭСР и посвященное использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, показало, что обеспеченные правовой санкцией контракты обычно оказываются неэффективными в том случае, если они оформляют взаимоотношения между государственными организациями. Отчасти это объясняется тем, что многие государственные организации не являются независимыми юридическими лицами и поэтому не могут вчинять друг другу судебные иски. Тем не менее, в том же исследовании указывается, что контракты, имеющие исковую силу, все же являются предпочтительными в некоторых (хотя и довольно ограниченных) случаях. К ним относятся следующие:

1. Соглашение с полностью коммерческим государственным предприятием об оказании государству услуг некоммерческого характера, в котором предпочтительно сохранение характера сделки без заинтересованности.
2. Договоренности о предоставлении услуг на коммерческой основе между различными предприятиями, принадлежащими государству.
3. Соглашение между предприятием и органом власти о поставке товаров или оказании услуг.

Предприятия городского ВКХ могут быть отнесены к категории 1 (предприятия, управляемые государственными организациями) или категории 3 (партнерство государственных организаций и частных компаний или партнерство, созданное только государственными организациями). Таким образом, имеющие исковую силу контракты могут быть использованы в качестве механизма, направленного на повышение эффективности деятельности этих предприятий. Тем не менее, в случаях, которые относятся к категории 1, возможность применения правовых санкций будет зависеть от того, насколько независимо данное предприятие от муниципальных органов управления.

Во многих странах мира между конкретными муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями были согласованы многолетние контракты, основанные на показателях деятельности. В некоторых странах более широкому использованию в сфере городского водоснабжения договорных соглашений с плановыми заданиями по повышению уровня эффективности способствовали также и программы так называемого государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы.

Довольно распространено мнение о том, что указанные программы являются наиболее подходящим механизмом преодоления проблем, существующих в водохозяйственном секторе стран ВЕКЦА. Предполагается, что у частных инвесторов больше финансовых и технических возможностей, и именно они могут помочь государству в повышении эффективности системы водоснабжения и снижении общих издержек. Это мнение может быть справедливым, однако до того, как приступить к использованию механизмов, государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы, следует изучить некоторые фундаментальные факторы и преодолеть препятствия, с ними связанные. Речь идет о прочных социальных, экономических, институциональных/нормативных и правовых основах, которые бы обеспечили осуществимость проектов в рамках государственно-частного партнерства и таким образом стимулировали бы привлечение достойных доверия частных инвесторов (а, возможно, и иностранных инвесторов). Тем не менее, пока такая база еще только создается, муниципальные органы власти,

регулирующие вопросы водоснабжения, и водохозяйственные предприятия, отвечающие за эксплуатацию и поддержание системы водоснабжения и водоотведения<sup>8</sup>, все же имеют возможность заключать между собой соглашения, в том числе контракты, основанные на показателях деятельности. Такие контракты могут предшествовать программам государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы и должны включать показатели деятельности, поддающиеся мониторингу и увязанные с финансовым стимулированием.

### **3. Контрактные отношения в городском водохозяйственном секторе в странах ВЕКЦА**

#### **3.1 Обзор**

В странах ВЕКЦА реформирование городского водохозяйственного сектора было начато во второй половине 90-х гг. Реформы включали децентрализацию, направленную на перенесение некоторых функций и части ответственности с центральных правительств на муниципальные органы власти. В результате реформ основная часть водохозяйственных предприятий была преобразована в коммунальные предприятия, а остальные – в акционерные общества или корпорации, принадлежащие местным органам власти. Тем не менее, следует отметить, что, как правило, этот процесс проходил в отсутствие надлежащей правовой и институциональной базы. Права и обязанности различных сторон, участвовавших в этом процессе, не были четко определены, и все вместе это создавало препятствия на пути к тому, чтобы водохозяйственные предприятия функционировали как успешные коммерческие компании. В результате реформы, как правило, оказались малоэффективными; состояние инфраструктуры ВКХ продолжает ухудшаться, и это создает угрозу здоровью населения и препятствует дальнейшему экономическому развитию. Хотя в большинстве стран ВЕКЦА уровень обеспечения населения водоснабжением и канализацией в основном достаточно высок, перед отраслью стоят серьезные проблемы, для преодоления которых требуются решительные и срочные действия, направленные на:

- Снижение высоких эксплуатационных затрат
- Повышение уровня возмещения издержек
- Сокращение уровня неучтенного потребления воды
- Повышение качества услуг

Существует много примеров того, как муниципалитеты заключали с водохозяйственными предприятиями соответствующие соглашения, но их результаты, в целом, оказывались неудовлетворительными, поскольку в этих соглашениях часто отсутствовало четкое

<sup>8</sup> В настоящем документе терминами «правительство» или «орган власти» обозначаются местные, региональные или центральные органы, которым принадлежит водохозяйственное предприятие. В свою очередь, под «водохозяйственным предприятием» подразумевается государственная или муниципальная организация или управление, отвечающее за оказание услуг по водоснабжению и водоотведению.

определение всех прав и обязанностей сторон и им не хватало ясности в плане финансовых и технических задач<sup>9</sup>.

Для того чтобы выйти из порочного круга «низкие тарифы – низкая эффективность и высокие издержки – недостаточные ресурсы – низкий уровень услуг – утрата поддержки со стороны населения»<sup>10</sup> некоторые муниципалитеты в странах ВЕКЦА в последние годы начали вступать с водохозяйственными предприятиями в договорные отношения. Привлечение частного сектора в рамках программ государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы также способствует тому, чтобы взаимоотношения в водохозяйственной отрасли регулировались формализованными соглашениями. Оформление на их основе отношений между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями для стран ВЕКЦА является сравнительно новым подходом и, как показывает анализ конкретных примеров, описанных ниже, в этой области предстоит еще многое сделать.

### **3.2 Примеры**

В этом разделе рассматриваются конкретные примеры соглашений между муниципальными органами власти и городскими водохозяйственными предприятиями в некоторых городах России и Украины. Настоящий обзор содержит краткие описания каждого примера; в нем также анализируются проблемы, с которыми сторонам пришлось столкнуться. О путях преодоления этих проблем и способах устранения недостатков, обнаруженных в самих соглашениях, говорится в следующей главе Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности. Следует помнить, что многие из этих соглашений, строго говоря, не могут быть названы «контрактами, основанными на показателях деятельности» - скорее, они представляют собой предварительный и весьма ограниченный опыт контрактных отношений, поскольку в странах ВЕКЦА этот процесс по-прежнему находится в самой начальной стадии.

<sup>9</sup> Environmental Resources Management, *Obstacles and Opportunities to Commercialising Urban Water Services in the New Independent States (NIS): Final Report* – Vol. 1, June 2000. («Коммерциализация ВКХ в странах СНГ – препятствия и возможности»)

<sup>10</sup> Yepes, Guillermo, “Consideration for the Design of Performance Agreements with Public Utilities in the Water Supply Sector”, OECD 2002 (Annex 3). (Приложение 3: Некоторые соображения относительно подготовки соглашений, основанных на показателях деятельности, для коммунальных предприятий водоснабжения).

## ПРИМЕР 1: РОССИЯ<sup>11</sup>

### ОБЗОР

Российский федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывает, что организация, техническое обслуживание и развитие муниципальных систем водоснабжения и водоотведения находится в компетенции местных администраций. Хотя в ряде городов собственником систем водоснабжения и канализации является государство (речь идет о субъектах федерации – городах Москве и Санкт-Петербурге, а также о регионах с ограниченными водными ресурсами – Приморье, Ставрополь и Краснодар), как правило, производственные мощности, относящиеся к водоснабжению и канализации, принадлежат муниципалитетам, которые и управляют ими как муниципальными унитарными предприятиями.

В течение прошедшего десятилетия в ряде случаев предприятия ВКХ были приватизированы, после чего их взаимоотношения с муниципалитетами были оформлены соответствующими соглашениями (в частности, в городах Отрадный и Нефтеюганск). Хотя количество таких примеров остается довольно ограниченным, они являются первыми признаками того, в России растет интерес к созданию в городском водохозяйственном секторе партнерств, объединяющих государственные организации или органы местного самоуправления и частные компании. Ниже приводятся некоторые общие характеристики указанных соглашений:

- Инфраструктура ВКХ осталась в собственности муниципалитетов.
- Все контракты составлены на основе российского законодательства.
- При заключении договоров аренды независимый эксперт должен произвести оценку сдаваемого в аренду имущества.
- При заключении договоров доверительного управления имуществом необходимо провести инвентаризацию имущества и анализ бухгалтерского баланса, а также получить заключение независимого аудитора относительно структуры и стоимости активов, переданных в управление.
- Эксплуатация и техническое обслуживание основных средств осуществляются частной компанией.
- Муниципальная администрация контролирует и оценивает уровень работы предприятия и технического обслуживания мощностей; однако на практике последнее выполняется не полностью.

11 Сиваев, Сергей. «Формирование контрактных отношений между муниципалитетами и частными компаниями в ВКХ Российской Федерации», 2003 (Приложение 1)



- В соответствии с Постановлением Правительства РФ №239 тарифы всех инфраструктурных предприятий, за исключением находящихся в муниципальной собственности, регулируются на уровне Российской Федерации. Имеется в виду, что как только предприятие становится частным, муниципалитеты не имеют права регулировать и пересматривать тарифы в отношении частного оператора.

В начале 2000-х гг. муниципалитетами Сызрани, Отрадного и Нефтеюганска было принято решение принять меры к спасению предприятий ВКХ, которые были в муниципальной собственности и находились в состоянии финансового банкротства, и образовать частные водохозяйственные предприятия, которые бы действовали на основе контрактных соглашений. Во все трех случаях между муниципалитетами и частными операторами ВКХ были заключены договоры доверительного управления, хотя в Перми, например, был заключен договор аренды с частной компанией-оператором.

### **Сызрань**

В городе Сызрань в 2001 г. местным бизнесом-сообществом была создана частная компания-оператор «Сызраньводоканал», учредителями которой, в частности, стали промышленные предприятия, являющиеся крупными потребителями услуг водоснабжения и канализации. Между муниципалитетом и «Сызраньводоканалом» был согласован договор доверительного управления сроком на пять лет. В течение первого года своей деятельности частный оператор инвестировал в системы водоснабжения и канализации более 100 тысяч долларов США, и это в некоторой степени улучшило финансовое положение предприятия. Следует, однако, заметить, что в договоре отсутствует описание конкретного имущества, передаваемого муниципалитетом в управление частному оператору. Кроме того, из-за отсутствия средств не была произведена необходимая в таких случаях оценка передаваемого имущества. В договоре устанавливается фиксированная ставка вознаграждения оператора, т. е. он не предполагает стимулирования в увязке с более эффективной деятельностью предприятия. Далее, в договоре не устанавливаются плановые задачи во временном отношении. И, наконец, он не оговаривает условия и процедуру пересмотра тарифов.

### **Отрадный**

В Отрадном в 2000 г. было образовано ОАО «УК ЖКХ г. Отрадного», причем город получил 33,3% его акций, а владельцами остальных акций стали две частные компании. Муниципалитет и компания подписали договор доверительного управления сроком на пять лет. Его заключение привело к некоторым позитивным результатам. Так, сократилось число работников, занятых в оказании услуг водоснабжения и канализации, благодаря чему затраты на оплату труда, которые в 2000 г. составляли 57% от совокупных операционных расходов, снизились до 36%. Кроме того, уменьшилось количество жалоб от потребителей по поводу качества предоставляемых услуг. Тем не менее, так же как и в Сызрани, в договоре не были ясно указаны имущество и стоимость активов, передаваемых муниципалитетом оператору. В нем также нет четких плановых задач, которые оператору надлежало бы выполнить в соответствии с каким-либо временным графиком, а вознаграждение оператора не увязано с качественными показателями его работы. Кроме того, в контракте четко не оговорены обязанности и ответственность оператора, а также не определены ни тарифы, ни размеры финансирования, необходимого для эксплуатации

и технического обслуживания инфраструктуры ВКХ. В настоящее время договор доверительного управления пересматривается с целью устранения обнаруженных в нем недостатков; предполагается, что он будет переоформлен в 15-летнее соглашение об аренде с указанием инвестиционных обязательств оператора.

### Нефтеюганск

В Нефтеюганске в 2001 г. между муниципалитетом и «Юганскводоканалом», частной компанией-оператором, был подписан договор доверительного управления сроком на 12 месяцев. Единственным учредителем вновь созданной компании-оператора был Комитет по управлению муниципальным имуществом, и это означает, что оператор контролируется муниципалитетом, и его автономия весьма ограничена. В договоре довольно мало говорится о правах и обязанностях сторон в отношении использования имущества, определения тарифов и штрафов за невыполнение обязательств. Срок действия договора слишком короток для реализации инвестиционных программ, и в нем нет положений о его продлении по истечении этого срока. Как и в предыдущих двух случаях, в договоре не указываются плановые задачи, которые оператор должен выполнять в соответствии с каким-либо временным графиком и с которыми было бы увязано его вознаграждение.

### Пермь

Анализ ситуации в ВХК Перми указывает на несколько иное положение дел в плане партнерства госсектора организациями и частным бизнесом. В 2003 г. городская администрация и ОАО «Корпорация «Современный город» договорились о заключении договора аренды сроком на 49 лет, причем на «Современный город» возлагались эксплуатация объектов водоснабжения и канализации и осуществление капитальных вложений. Цель заключалась в повышении уровня управления водохозяйственным предприятием и в обновлении его основных средств. Вновь образованная компания принадлежит крупной финансовой структуре. Следует отметить, что ни вновь образованная компания, ни ее владелец до этого не имели опыта эксплуатации объектов ВКХ, но в Перми у них есть стратегические интересы. Вопросы собственности в договоре прописаны более четко, чем в тех трех случаях, о которых говорилось выше. Кроме того, в нем указаны некоторые задачи, которые надлежит выполнить оператору в отношении качества предоставляемых услуг в соответствии с определенными временными рамками. Хотя в договоре и говорится об инвестициях в инфраструктуру в размере 199 миллионов долларов США, инвестиционная программа в нем не расписывается. Нет четкого описания тарифной политики, а также вопросов аренды имущества. Права инвестора защищены договором лучше, чем права муниципалитета.

## ПРИМЕР 2: УКРАИНА<sup>12</sup>

### ОБЗОР

В 1991 г. был начат процесс децентрализации водохозяйственных предприятий, до этого принадлежавших государству, – они преобразовывались в предприятия, находящиеся в коммунальной собственности, а их активы передавались муниципалитетам (территориальным «громадам»)<sup>13</sup>. К 1998 г. центральное правительство прекратило дотирование водохозяйственных предприятий из бюджета. По данным на 2002 г. в собственности муниципалитетов находилось 61 водохозяйственное предприятие, а в собственности государства – четыре. В то же время местные органы власти получили право утверждать тарифы по коммунальным услугам, предоставляемым муниципальными предприятиями. В августе 2001 г. для всех водохозяйственных предприятий Украины были введен единый Порядок формирования тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения, который устанавливает процедуру формирования базовых тарифов, перечень затрат, которые могут быть включены в тарифы, процедуру утверждения и индексации тарифов и методы их регулирования. На процессы реформ в сфере жилищного строительства и коммунальной сфере большое влияние оказывает развитие украинского законодательства и постепенное приведение его в соответствие со стандартами, принятыми в Европейском Союзе. Принятие Закона «О предприятиях в Украине» способствовало созданию необходимых условий для преобразования отделов и управлений водопроводно-канализационного хозяйства при городских исполкомах в автономные хозяйствующие субъекты с коммерческими принципами деятельности. Кроме того, одно из положений закона о предприятиях устанавливает, что в том случае, если утвержденные тарифы не позволяют предприятию работать с прибылью, органы власти, устанавливающие тарифы, обязаны возместить разницу между утвержденными тарифами и фактическими издержками. Однако, нужно сказать, что на практике это положение не выполняется.

Поскольку ухудшающееся состояние инфраструктуры ВКХ обуславливает потребность в значительных капиталовложениях в отрасль, уже не первый год всерьез рассматриваются перспективы частных инвестиций в ВКХ. В течение последних нескольких лет украинское законодательство развивалось в сторону создания условий для привлечения частного сектора к управлению коммунальными предприятиями. Появилось законодательство о концессии и лизинге; новым Гражданским кодексом введен институт управления имуществом. С другой стороны, украинское законодательство запрещает приватизацию инженерных инфраструктур и городских коммунальных предприятий, поэтому они остаются в муниципальной собственности, даже если к их деятельности привлечены частные компании. К настоящему времени в 14 городах заключены договоры аренды с водохозяйственными предприятиями, преобразованными в открытые акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью. Кроме того, в Украине есть ряд примеров, когда между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями

12 Святоцкая, Валентина. «Практический анализ контрактов в муниципальном водном секторе в Украине», 2004 (Приложение 2)

13 В действительности, совместная собственность остается нерешенным вопросом: некоторые водохозяйственные предприятия остались в государственной собственности и по-прежнему управляются областными или районными органами управления, несмотря на то, что по действующему законодательству законными владельцами коммунальной собственности являются громады.

были заключены договоры о предоставлении услуг водоснабжения и канализации<sup>14</sup>. Однако нужно отметить, что в основном по своей природе эти соглашения были скорее политическими, чем контрактными; они часто не соответствовали требованиям законодательства и не определяли целевых параметров производственной и финансовой деятельности, уровня и качества обслуживания. Контракты, основанные на показателях деятельности, для Украины являются новым подходом, который к настоящему времени был выборочно применен в городах Хмельницкий, Луцк и Львов. В Украине признают важность измеряемых целевых значений показателей уровня и качества обслуживания, и в настоящее время здесь разрабатывается концепция регулирования сектора водоснабжения и канализации, принятие которой будет способствовать более широкому использованию контрактов, основанных на показателях деятельности.

### Луцк

В 2002 г. между городскими властями Луцка и «Луцкводоканалом» был заключен договор на выполнение услуг централизованного водоснабжения и водоотведения сроком до 2006 г. На основе договора было образовано предприятие, на 100% находящееся в собственности муниципалитета (территориальной «громады»). Среди положительных результатов заключения этого соглашения можно назвать создание совещательного комитета, в который помимо руководства городской администрации вошли представители местных предприятий коммунального хозяйства и других организаций города. Функция комитета состоит в принятии решений в отношении ключевых вопросов, относящихся к эффективности работы объектов водоснабжения, и других стратегических вопросов. Кроме того, сейчас идет работа над подготовкой и утверждением местных законов, которые позволят создать в коммунальном хозяйстве Луцка возобновляемый («револьверный») фонд энергосбережения. Несмотря на то, что в соглашении указывается 18 показателей деятельности, в нем не описаны конкретные процедуры мониторинга этих показателей, что в значительной степени снижает их практическое значение. А вот некоторые важные положения, которых нет в соглашении: положения, относящиеся к страхованию; положения, относящиеся к набору персонала и его обучению; технические параметры предоставления коммунальных услуг; система вознаграждения, привязанная к показателям деятельности; годовая отчетность; гарантии; арбитраж; финансовые штрафы; положения, относящиеся к непрерывности оказания услуг; передача активов и расчеты по инвестициям по окончании срока соглашения.

### Львов

В 2000 г. городские власти города Львова и муниципальное коммунальное предприятие «Львовводоканал» заключили договор на оказание услуг водоснабжения и водоотведения сроком на пять лет. Вновь образованная компания представляет собой коммунальное предприятие, на 100% принадлежащее муниципалитету. Источники финансовых инвестиций, предназначенных для модернизации оборудования, включали заем Всемирного банка, городской бюджет, собственные ресурсы компании и государственный фонд. В контракте указываются две группы показателей деятельности: одна для самого предприятия и вторая для муниципалитета. В обеих группах детально описаны задачи на

<sup>14</sup> По данным из неофициальных источников соглашения между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями были заключены в ряде городов, включая Севастополь, Кременчуг, Золотоношу, Одессу и Львов.

каждый год вплоть до 2006 г. Компания ежеквартально предоставляет горисполкому данные по своим показателям деятельности. Положительным результатом заключения этого соглашения стало то, что для 140 тысяч пользователей время подачи воды увеличилось с шести до двенадцати часов в день. Тем не менее, как и в Луцке, в договоре отсутствуют некоторые важные положения, в том числе: положения, относящиеся к страхованию; положения, относящиеся к персоналу; система вознаграждения, привязанная к показателям деятельности; гарантии; арбитраж; финансовые штрафы; положения, относящиеся к непрерывности оказания услуг; передача активов и расчеты по инвестициям по окончании срока соглашения.

### Запорожье

В 2003 г. власти города Запорожье и запорожское предприятие «Водоканал» подписали договор на оказание услуг, заключенный на неопределенный период времени. Как и в Луцке и Львове, вновь образованная компания является коммунальным предприятием, находящимся в полной собственности муниципалитета. Компанией была разработана методика установления тарифов (она была утверждена горисполкомом и одобрена ЕБРР еще до принятия единого Порядка формирования тарифов), которая предусматривала регулярный пересмотр тарифов два раза в год. Это делается для того, чтобы корректировать расходы в соответствии с производственной деятельностью и интересами потребителей. Кроме того, горисполком берет на себя обязательство по санации компании в случае возникновения угрозы ее банкротства (Решение №35 Запорожского городского совета). В отличие от двух случаев, описанных выше, показатели деятельности в договор не включены. В нем отсутствуют и другие важные положения: обязательства по страхованию, распределение ответственности сторон в плане технического обслуживания, замене оборудования и капиталовложений; система вознаграждения, привязанная к показателям деятельности, а также годовая отчетность, финансовые штрафы и положения, касающиеся непрерывности оказания услуг, передачи активов и расчеты по инвестициям по окончании срока соглашения.

### Донецк

В 1997 г. городские власти Донецка, ОАО «Донуглеводоканал» и Донецкое региональное отделение Фонда государственного имущества заключили договор аренды государственного имущества, которое впоследствии стало коммунальной собственностью территориальной громады Донецка. В 2001 г. «Донуглеводоканал» и городские власти Донецка подписали договор на техническую эксплуатацию коммунального имущества. Договор был заключен на пятилетний срок с возможным продлением еще на пять лет при согласии сторон. Для приватизации такого типа характерным было игнорирование принципов корпоративного участия акционеров, и фактически предприятия оставались под контролем муниципальных властей. Вот некоторые важные положения, которые отсутствуют в контракте: плановые показатели деятельности, установленные в определенных временных рамках и привязанные к вознаграждению; положения, относящиеся к страхованию; гарантии и санкции; годовая отчетность.

В дополнение к анализу конкретных примеров в Таблице 1 ниже представлен обзор основных вопросов, возникающих при заключении и выполнении контрактных соглашений в городском ВКХ в России и в Украине.

**Таблица 1. Проблемы, отмеченные в связи с заключением и выполнением контрактных соглашений в России и в Украине**

<i>Категория</i>	<i>Описание</i>	<i>Примеры</i>
Срок действия	В соглашении нет описания условий и процедуры его продления.	Луцк, Украина Львов, Украина
Мониторинг	Муниципалитеты не в полной мере выполняют свои обязанности по контролю и оценке качества эксплуатации предприятия и его технического обслуживания.	Сызрань, Россия Отрадный, Россия Нефтеюганск, Россия Пермь, Россия
Автономия/ конкуренция	Муниципалитет является единственным учредителем компании-оператора, и поэтому автономия оператора существенно ограничена. Отсутствует конкурентный механизм выбора оператора.	Нефтеюганск, Россия Луцк, Украина Львов, Украина Запорожье, Украина
Владение имуществом/активами	В соглашениях нет описания имущества, передаваемого муниципалитетами операторам.	Сызрань, Россия Отрадный, Россия Нефтеюганск, Россия Пермь, Россия
	Требуемая государственная регистрация и оценка передаваемого имущества не были выполнены надлежащим образом.	Сызрань, Россия Отрадный, Россия Нефтеюганск, Россия Пермь, Россия
	В соглашениях нет четкого описания прав и полномочий операторов по использованию имущества и ремонту.	Нефтеюганск, Россия
Финансовые штрафы	Описание прав и обязанностей сторон в случае невыполнения условий соглашения дано лишь в ограниченном виде.	Отрадный, Россия Нефтеюганск, Россия Луцк, Украина Львов, Украина Запорожье, Украина Донецк, Украина
Финансирование/ инвестиции	В соглашениях нет инвестиционных планов и планов финансирования расходов на эксплуатацию и содержание объектов.	Вся Россия
Финансовое стимулирование	Вознаграждение операторов не увязано с показателями их деятельности.	Сызрань, Россия Отрадный, Россия Нефтеюганск, Россия Луцк, Украина Львов, Украина Запорожье, Украина

		Донецк, Украина
Плановые значения показателей деятельности	В соглашениях не указываются плановые задачи операторов, установленные в каких-либо временных рамках.	Сызрань, Россия Отрадный, Россия Нефтеюганск, Россия Луцк, Украина Запорожье, Украина Донецк, Украина
Обязательства по страхованию	В соглашениях отсутствуют положения, относящиеся к страхованию.	Луцк, Украина Львов, Украина Запорожье, Украина Донецк, Украина
Предоставление услуг	Соглашения не содержат технических параметров предоставления услуг, включая показатели качества услуг.	Луцк, Украина
Гарантии и санкции	В соглашениях не расписаны вопросы, относящиеся к гарантиям, арбитражу, финансовым штрафам и чрезвычайным мерам.	Луцк, Украина Львов, Украина Донецк, Украина
Окончание действия контракта	В соглашениях не указаны сроки их действия и не расписаны вопросы, относящиеся к передаче активов и расчетам по инвестициям по окончании срока соглашения.	Луцк, Украина Львов, Украина Запорожье, Украина

## **4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОНТРАКТОВ, ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, В СТРАНАХ ВЕКЦА**

### **4.1. Вводная информация**

Заключение в водохозяйственном секторе контрактов, основанных на показателях деятельности, является реалистичным подходом, направленным на преодоление самых насущных проблем отрасли, однако модели контрактов, разработанные к настоящему времени, и способы их внедрения в странах ВЕКЦА до сих пор остаются малочисленными и часто не вполне удовлетворительными. Наиболее подходящими моделями являются те, которые используются в программах государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы - они широко и по большей части успешно применяются во всем мире. Такие модели основаны на наиболее эффективных подходах, зарекомендовавших себя на международном уровне, и обязательно предусматривают участие частных инвесторов. Тем не менее, концепция, лежащая в основе этих моделей, может быть легко перенесена на менее масштабные соглашения, т. е. на контракты, основанные на показателях деятельности в сфере ВКХ и не предусматривающие привлечения инвестиций со стороны частного сектора (при этом можно отказаться от элементов, которые неприменимы или не являются необходимыми). Следует также отметить, что такие модели действеннее, так как договорные условия, которые используются для оформления программ государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы, обычно более полные и всесторонние. Впрочем, это обстоятельство не должно удерживать стороны от использования таких моделей. Напротив, оно должно стимулировать их к тому, чтобы был выработан по-настоящему действенный текст контракта, основанного на показателях деятельности. Используя в качестве ориентира всеобъемлющие модели соглашений в рамках государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы, мы должны проанализировать различные вопросы, которые могут возникнуть в связи с использованием в ВКХ контрактов, основанных на показателях деятельности.

Настоящее Руководство, ориентирующееся на модели государственно-частного партнерства/частной финансовой инициативы, предназначено для того, чтобы служить основой для составления контрактов, основанных на показателях деятельности, и – в некоторой степени – привлечения в ВКХ частного сектора в будущем. При заключении таких контрактов наличие приватизированного водохозяйственного предприятия не обязательно, но на последующих стадиях они могут служить для привлечения в отрасль частных инвесторов. Следовательно, важно в полной мере понимать возможные варианты участия частного сектора в развитии отрасли. Нижеследующий раздел состоит из: (i) краткого обзора различных вариантов участия частного бизнеса в развитии ВКХ и (ii) обзора наиболее существенных вопросов, относящихся к межсекторальным отношениям.

#### **(i) Участие частного сектора: различные модели<sup>15</sup>**

Во многих странах участие частного сектора является ключевым условием удовлетворения растущего спроса в области водоснабжения. Частный сектор является важным источником нового инвестиционного капитала, относительная нехватка которого

15 Этот раздел взят из “Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment In Infrastructure - Water Supply” – Asian Development Bank (ADB)/2001 («Применение передовых подходов к привлечению частных инвестиций в инфраструктуру – водоснабжение». Азиатский банк развития)



наблюдается во многих национальных экономиках. Частный сектор также приносит обеспечивает квалифицированное управление предприятиями, а в случае частных инвестиций из-за рубежа – внедряет технологии и «ноу-хау», которых, возможно, не хватает в конкретной стране или отрасли.

Варианты участия частного сектора весьма разнообразны. В водохозяйственном секторе они могут предполагать как относительно низкий, так и весьма высокий уровень участия частного сектора.

Эти варианты включают:

- Договоры на оказание услуг;
- Договоры управления;
- Аренда /Лизинг;
- Контракты типа «строительство - эксплуатация – передача» (СЭП);
- Концессионные соглашения; и
- Передача активов в соответствии с лицензией или вхождение частного бизнеса на основе соглашений типа «строительство – владение – эксплуатация» (СВЭ).

Эти подходы и варианты достаточно глубоко анализируются в одном из докладов Всемирного банка (1994)<sup>16</sup>. Заключение с частными компаниями контрактов на оказание услуг и управление рассматриваются в нем как потенциально плодотворный шаг на пути к большему участию частного сектора. В статье М. Портера (1996)<sup>17</sup> дан детальный анализ всех этих подходов, причем особое внимание уделяется использованию в водопроводно-канализационном хозяйстве международного опыта. Ниже представлен краткий обзор наиболее принципиальных подходов и механизмов.

### **Договоры на оказание услуг**

Договоры на оказание услуг включают договоры поставок и строительного подряда, соглашения о технической помощи, а также субподряд и передачу государством в частный сектор контрактов на выполнение каких-либо функций в области водоснабжения. Такие соглашения подразумевают заключение водохозяйственным предприятием контракта с частным подрядчиком на предоставление конкретных услуг – например, проектных работ, строительства, проходки туннелей, работ в области информационных технологий, сбора оплаты по тарифам, эксплуатации и технического обслуживания

16 World Bank (1994), World Development Report — Infrastructure for Development Washington DC: World Bank. (Всемирный банк. Доклад «Инфраструктура для развития»)

17 Porter, M G. (1996), 'The Urbanisation Context' in Volume Three of the Proceedings of a Regional Consultation Workshop Towards Effective Water Policy in the Asian and Pacific Region W.L. Arriens, J. Bird, J. Berkoff and Paul Mosley (eds), Manila: Asian Development Bank. («В контексте урбанизации» - третий том Протокола заседания регионального консультативного семинара по разработке эффективной политики в области ВКХ в странах Азиатско-тихоокеанского региона. Азиатский банк развития)

объектов ВКХ. В самой простой форме таких соглашений частный подрядчик предоставляет Заказчику (Нанимающей организации) согласованные с ним услуги при общем контроле и надзоре Нанимающей организации.

Договоры на оказание услуг могут быть потенциально плодотворной формой участия частного бизнеса там, где есть сильное противодействие – на политическом уровне или со стороны населения – его более широкому привлечению в отрасль, либо есть противодействие повышению тарифов на воду, которое обычно неизбежно при многих других формах участия частного сектора (например, при договорах аренды).

### **Договоры управления**

Договоры управления представляют собой более полный тип договора на оказание услуг - орган власти назначает частного подрядчика, и он управляет всеми аспектами деятельности предприятия ВКХ. При таких договорах основной коммерческий риск и все капитальные и инвестиционные риски остаются на органах власти.

Такие соглашения полезны в тех случаях, когда основной целью является повышение технической эффективности предприятия, необходимое для выполнения конкретных задач. Если в договоры управления включены пункты, увязывающие платежи по договору с показателями деятельности предприятия, такие договоры приближаются к договорам аренды и концессионным соглашениям, о которых говорится ниже<sup>18</sup>.

Как и в случае с договорами на оказание услуг, заключение договоров управления может привести к улучшениям в качестве обслуживания для тех потребителей, которые уже подключены к сети, но в том, что касается потенциальных клиентов, пока еще не подключенных к сети, возможности предоставления им улучшенного доступа к сети представляются весьма незначительными.

Договоры управления являются потенциально плодотворной формой участия частного сектора там, где есть серьезное политическое противодействие или несогласие населения с повышением тарифов на воду, либо существуют опасения, связанные с передачей частному сектору большего контроля над ВКХ. Договоры управления могут быть предпочтительными и в тех случаях, когда потенциальные частные инвесторы считают, что риски, связанные с более серьезным вовлечением частного бизнеса в деятельность отрасли, на настоящий момент еще слишком высоки. В таком случае органы власти в период действия договора могут провести мероприятия, направленные на снижение факторов риска. Например, они могут произвести соответствующие изменения в механизме установления тарифов или нормативной базе и таким образом подготовить отрасль к тому, чтобы в будущем риски, которые будут брать на себя частные компании, были бы для них более приемлемыми.

### **Договоры аренды**

По договору аренды инфраструктура ВКХ или водохозяйственное предприятие сдается в аренду частному оператору для эксплуатации и технического обслуживания на определенной географической территории, например, на десятилетний период. Согласно

18 Guislain, Pierre (1997), *The Privatization Challenge: A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience* Washington DC: The World Bank. («Задачи приватизации: стратегический, правовой и институциональный анализ международного опыта». Всемирный банк)

договору, оператор получает право на выставление счетов потребителям на указанной территории и получения оплаты по этим счетам. При этом правительство (или муниципалитет) остается собственником активов и, следовательно, на нем останется ответственность за основные работы по расширению и модернизации сети. С оператором будут консультироваться по всем основным мероприятиям такого рода, особенно в тех случаях, когда речь идет о непрерывности оказания услуг водоснабжения; он может принимать участие в оценке тендерных предложений или подавать собственные заявки на получение подряда.

Если ориентироваться на договоры аренды, составленные в соответствии с наиболее передовыми подходами, то частный оператор полностью берет на себя коммерческий риск по всем операциям в рамках географической территории, оговоренной договором, и его вознаграждение прямо связано с оплатой, которую он получает от потребителей. Из этих средств он выплачивает собственнику арендуемой инфраструктуры или водохозяйственного предприятия арендную плату, которая направляется на покрытие капитальных затрат указанного предприятия, связанных с расширением или модернизацией мощностей.

По договору аренды от оператора обычно требуется финансирование расходов по обновлению (восстановлению) основных производственных средств и оборудования. По окончании срока действия контракта соответствующий орган власти компенсирует оператору расходы по работам, которые он финансировал и которые к этому времени не были полностью амортизированы. Осуществление таких работ (подготовка, закупка оборудования и надзор) всецело лежит на операторе. Договоры аренды, составленные в соответствии с наиболее эффективными подходами, содержат положения, которые стимулируют частных операторов к:

- Постоянному обновлению данных по потребителям и внедрению эффективных механизмов сбора оплаты, которые позволят повысить уровень собираемости оплаты с потребителей (включая государственные и муниципальные организации);
- Осуществлению агрессивной коммерческой политики, направленной на обслуживание большего числа потребителей и, соответственно, увеличение доходной базы;
- Снижению операционных расходов с целью максимизации прибыли;
- Осуществлению регулярных мероприятий по техническому обслуживанию основных производственных средств и оборудования, которые позволят повысить их надежность и отсрочить их обновление; и
- Принятию решений не только по текущим управленческим вопросам, но и решений, направленных на усовершенствование объектов, за которые отвечает оператор.

## **Контракты типа СЭП (строительство – эксплуатация – передача)**

Схемы, основанные на контрактах типа «строительство - владение – эксплуатация – передача»/СВЭП (их еще называют ««строительство – эксплуатация - передача» или «оздоровление – эксплуатация – передача»), по сути дела, являются договорами аренды, адаптированными специально для водохозяйственных проектов с вновь создаваемыми объектами (с нулевого цикла), либо для инвестиций в водохозяйственную инфраструктуру, требующую серьезного оздоровления. Природа таких контрактов делает их особенно подходящими для проектов в ВКХ. Обычно, при таких соглашениях частный бизнес проектирует объекты ВКХ, осуществляет их строительство и эксплуатацию и предоставляет услуги водохозяйственным предприятиям, находящимся в государственной или муниципальной собственности. Как правило, существующие реальные активы берутся в аренду на какой-либо определенный ограниченный период, часто от 15 до 30 лет. Эти контракты следует составлять так, чтобы риски были надлежащим образом распределены между частным оператором и коммунальным предприятием. Желательно, чтобы это делалось в соответствии с реальными возможностями по управлению рисками и их минимизации.

Сравнительно с договорами аренды, в контрактах типа СЭП коммерческий риск по конкретным проектам в гораздо большей степени ложится на частный бизнес, нежели на госсектор. Кроме того, в развивающихся странах, особенно в тех из них, где рынок капиталов развит слабо, такие контракты представляют собой относительно быстрый способ мобилизации безоборотного финансирования для новых капиталовложений в рамках конкретных проектов.

Контракты типа СЭП в ВКХ больше всего подходят для инвестиций во вновь создаваемые объекты и поэтому они в основном связаны с производством или оптовыми поставками. Такие инвестиции не помогают решать основные проблемы, связанные с высоким уровнем неучтенного расхода воды, а также не способствуют тому, чтобы операторы приобретали новых клиентов и расширяли свою деятельность там, где это является коммерчески целесообразным. В целом, контракты типа СЭП нельзя признать средством, способным улучшить состояние распределительной сети (напр., снизить утечки), или укрепить слабый механизм сбора платежей с потребителей.

Схемы, основанные на контрактах типа СЭП, не предполагают такого уровня управления распределительной сетью, который бы распространялся вплоть до конкретных домохозяйств или счетчиков воды на предприятиях, и поэтому они легче внедряются, чем более полные модели привлечения частного бизнеса (например, концессии), подготовка которых требует более серьезного согласования контрактов. В странах со слабо развитой нормативно-законодательной базой и рынком капиталов, который еще только находится в стадии становления, схемы СЭП могут быть внедрены относительно быстро. Кроме того, они могут стать основой для дальнейшего привлечения частного сектора к управлению остальными элементами инфраструктуры ВКХ.

Эффективное применение контрактов типа ««строительство – эксплуатация - передача» и «оздоровление – эксплуатация – передача» требует особо тщательного отношения к разработке документов по тендеру, при этом процесс подачи и рассмотрения заявок может оказаться довольно длительным. Опыт применения контрактов СЭП в некоторых конкретных случаях показывает, что они позволяют достичь определенной экономии в

плане расходов по капитальному строительству и способствуют более быстрому инвестированию в инфраструктуру. С другой стороны, у них есть и потенциальный недостаток: в случае дорогостоящего контракта типа «бери или плати» на оптовую продажу воды предприятию, осуществляющему «розничное» водоснабжение, контракт СЭП может оказаться довольно дорогостоящим способом замены государственного долга частным. Во многих случаях использование контрактов СЭП так и не привело к результатам, оптимальным для государства или потребителей. Это происходило потому, что организации, представлявшие государство при их согласовании, допускали их составление таким образом, что на госсекторе по-прежнему лежала слишком значительная часть рисков – особенно в тех случаях, когда имелись гарантии (валютные) по коммерческим рискам или заключались контракты типа «бери или плати». С другой стороны, частные операторы не станут подавать заявки на заключение контрактов СЭП, если, по их мнению, государство переносит на частный бизнес слишком большие риски.

Сомнения в эффективности контрактов типа СЭП привели к тому, что во многих случаях органы власти запрещали их или, по меньшей мере, налагали ограничения на их применение. Так, правительство Малайзии приняло решение о том, что оно не будет больше прибегать к этой форме участия частного сектора, а правительство КНР (Китайской Народной Республики) в 1993 г. заморозило нормы прибыли по контрактам СЭП. Это фактически привело к тому, что иностранные проекты были приостановлены в течение более двух лет. Впоследствии эти ограничения были ослаблены, и сейчас контракты типа СЭП отдельно рассматриваются в каждом конкретном случае.

### **Концессионные соглашения**

Концессионные соглашения совмещают в себе элементы договоров аренды (эксплуатация существующих активов) и контрактов типа «строительство – эксплуатация – передача», используемых при строительстве новых объектов, или «оздоровление – эксплуатация – передача», используемых для крупных инвестиций, направленных на оздоровление предприятия. По концессионному соглашению частный оператор получает право на использование существующих инфраструктурных активов с целью оказания услуг потребителям. Наряду с этим концессионные соглашения также включают обязательства по финансированию расходов, направленных на расширение и модернизацию существующей инфраструктуры водоснабжения. В связи с этим срок действия концессионных соглашений обычно длиннее, чем срок действия договоров аренды, благодаря чему оператор получает возможность полностью возместить произведенные затраты. Оператор часто несет полную ответственность за проведение всех крупных работ по расширению и модернизации инфраструктуры, а также за ее эксплуатацию и техническое обслуживание. Закупка оборудования и пр., как правило, производится на обычных коммерческих началах, т. е. несколько отлична от того, как она часто производится государственными организациями и ведомствами. Ниже рассматриваются два концессионных соглашения, заключенных в Маниле.

По сравнению со схемами СЭП, используемыми в рамках одного проекта, концессионное соглашение дает оператору большую свободу действий в отношении определения характера и сроков осуществления инвестиций, которые ему необходимо произвести для выполнения своих договорных обязательств. Обычно по концессионному соглашению строительная компания и операторы также получают право оказывать розничные услуги непосредственно потребителям.

В некоторых случаях - когда, например, система водоснабжения охватывает все государство или большой город – одновременно могут действовать не одна, а несколько концессий. Потенциальным преимуществом этого может быть то, что органы власти получают возможность сравнивать эффективность деятельности концессионеров, оценивать стоимость и качество их услуг, а также соответствие их инвестиционных программ потребностям населения. Возможно также, что такая ситуация будет в некоторой степени поощрять конкуренцию между концессионерами за крупных коммерческих потребителей, которые получают услуги водоснабжения и водоотведения от сторонних поставщиков.

Право оказывать услуги по концессионному соглашению может быть получено в процессе проведения конкурсного тендера или посредством прямых переговоров. Преимуществом конкурсного подхода в отношении концессионных соглашений является то, что он ограничивает возможности монопольного ценообразования, а это, в свою очередь, позволяет избежать необходимости в слишком жестком регулировании отрасли. С другой стороны, в этом процессе возможны и компромиссы, когда при конкурсной процедуре для компании-победителя устанавливается минимально возможная стоимость услуг водоснабжения для потребителей – ведь в водоснабжении низкие цены не всегда способствуют эффективному управлению спросом. Если конкурсная процедура включает ряд количественных параметров (например, сокращение неучтенного расхода воды или более широкое использование счетчиков), отбор становится более трудным, поскольку, скорее всего, эти количественные параметры будут различаться между поданными заявками.

Для того чтобы наиболее опытным концессионерам не удалось получить более благоприятные условия, необходимы основательная подготовка тендера и тщательное обсуждение масштаба предстоящих работ в отношении всех концессий. И снова, как и в случае с контрактами типа СЭП, следует воздерживаться от переноса на частный бизнес слишком больших рисков, поскольку иначе компании не примут участия в тендере. В любом случае, состояние применимой нормативно-законодательной базы будет одним из ключевых факторов успешного заключения и выполнения концессионных соглашений.

### **Приватизация активов или «строительство – владение – эксплуатация»**

Привлечение частного бизнеса к управлению инфраструктурой может быть также осуществлено через прямую продажу инфраструктурных активов. Перевод активов в частную собственность может быть произведен либо на основе 100% частной собственности, либо путем создания совместных предприятий с участием государства. В любом случае, за органами публичной власти остаются регулятивные функции.

Отчуждение активов может быть проведено путем их продажи, продажи акций или через выкуп предприятия его руководством. И для соглашений, предусматривающих передачу активов, и для контрактов типа «строительство – владение – эксплуатация» (СВЭ) требуется устранение ограничений на вхождение частного бизнеса в водохозяйственный сектор и создание конкурентных рыночных структур, либо регулирование со стороны государства.

В полномасштабном соглашении о передаче активов или контракте СВЭ на частный бизнес возлагается полная ответственность за эксплуатацию инфраструктуры ВКХ, ее техническое обслуживание и инвестиции. В отличие от концессий, здесь речь идет о передаче активов в частный сектор или о частных инвестициях во вновь создаваемые

объекты. При концессии государство остается собственником активов водохозяйственного предприятия и поэтому, в конечном счете, несет ответственность за их эффективное использование и за то, чтобы в конце срока концессии они были возвращены ему в надлежащем состоянии. Кроме того, ответственность государства заключается и в том, чтобы потребители не получали услуги низкого качества и были защищены от монополистического ценообразования. В случае соглашений о передаче активов или контракте СВЭ эксплуатация, проектирование и техническое обслуживание основных фондов становится задачей частной компании, а функции органов власти будут заключаться в регулировании деятельности водохозяйственного предприятия, для эксплуатации которого обычно требуется получение лицензии на управление системой водоснабжения.

Хотя частная компания владеет объектами водоснабжения, такие соглашения не обязательно подразумевают, что положение дел не может измениться. Обычно государство только предоставляет право на оказание услуг водоснабжения в соответствии с лицензией.<sup>19</sup> Такая лицензия может содержать пункт, который предусматривает ее отзыв или невозобновление. Например, в Англии и Уэльсе государство может прекратить действие лицензий, имеющихся у приватизированных водохозяйственных предприятий по истечении 25-летнего срока, при условии их заблаговременного уведомления (за десять лет). Именно поэтому некоторые эксперты считают, что разница между традиционной концессией с фиксированным сроком и соглашением о передаче активов на неопределенный срок и их эксплуатации в соответствии с лицензией не так велика, как это может показаться на первый взгляд.<sup>20</sup>

В приведенных ниже таблицах (Таблицы 2 и 3) проводится сравнение институциональных механизмов в отношении различных моделей привлечения частного сектора и рассматриваются потенциальные преимущества каждой из них.

19 Guislain, Pierre (1997), *The Privatization Challenge: A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience* Washington DC: The World Bank. («Задачи приватизации: стратегический, правовой и институциональный анализ международного опыта» Всемирный банк).

20 Guislain, Pierre (1997), *The Privatization Challenge: A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience* Washington DC: The World Bank. («Задачи приватизации: стратегический, правовой и институциональный анализ международного опыта» Всемирный банк).

**Таблица 2: Ключевые особенности различных моделей участия частного сектора:**

Модель участия частного сектора	Описание	Ключевые особенности и ответственность				
		Капиталовложения	Вознаграждение частного оператора	Эксплуатация и техническое обслуживание	Собственность на активы	Срок действия контракта
<b>Договор на оказание услуг</b>	Частные компании получают договоры на выполнение определенных функций (например, обслуживание оборудования)	Муниципалитет/Государство	Коммунальное предприятие оплачивает частной компании предоставляемые ей услуги	Госсектор и частный бизнес	Госсектор	1-2 года
<b>Договор управления</b>	Частный оператор управляет предприятием, но не обеспечивает финансирование	Муниципалитет/Государство	Орган власти-собственник оплачивает работу оператора по фиксированной ставке	Частный бизнес	Госсектор	3-5 лет
<b>Аренда</b>	Частный оператор управляет предприятием и финансирует расходы на эксплуатацию и обслуживание	Муниципалитет/Государство	Частный оператор собирает оплату и выплачивает органу власти-собственнику фиксированную сумму	Частный бизнес	Госсектор	8-15 лет
<b>Концессия</b>	Частный оператор управляет предприятием и финансирует новые инвестиции, а также расходы на эксплуатацию и обслуживание	Частный оператор	Частный оператор собирает оплату и, возможно, выплачивает органу власти-собственнику концессионную плату	Частный бизнес	Госсектор	20-30 лет
<b>Строительство – эксплуатация – передача</b>	Частный оператор строит новое капитальное сооружение, управляет им в течение утвержденного срока и затем передает его в собственность государства	Частный оператор и муниципалитет /государство	Коммунальное предприятие оплачивает частному оператору услуги, предоставляемые на базе нового сооружения	Частный бизнес	Госсектор и частный бизнес	20-30 лет
<b>Приватизация активов</b>	Частный оператор выкупает активы у органа власти-собственника	Частный собственник	Доходы предприятия	Частный бизнес	Частный бизнес	



**Таблица 3: Ключевые факторы при выборе модели участия частного бизнеса**

<b>Модель</b>	<b>Основная проблема</b>	<b>Нормативно-законодательная база</b>	<b>Вопросы, относящиеся к деятельности предприятия</b>	<b>Финансовое состояние</b>	<b>Политические риски</b>
<i>Договор управления</i>	Малопроизводительный труд, неэффективное управление	Нормативно-законодательная база разработана недостаточно	Чрезмерное количество персонала, но сильный профсоюз препятствует приватизации	Если предположить отсутствие инвестиций, этот вариант должен сократить или ограничить рост тарифов	Высокий риск вмешательства в управление предприятием, отсутствие доверия к частному бизнесу
<i>Аренда</i>	Низкая эффективность в плане эксплуатации, технического обслуживания и получения оплаты	Требуется определить стандарты качества и ввести в действие основные регулятивные принципы	Перед тем, как переходить к концессии, требуется более четкое определение состояния активов и стандартов деятельности	Осуществление госсектором капиталовложений в предприятие перед передачей его в аренду, возможно, позволит избежать существенного повышения тарифов	Возможны существенные затруднения при координации с государственной или муниципальной инвестиционной программой; высокая вероятность возникновения споров
<i>Концессия</i>	Та же, что и при аренде; отсутствие доступа к капиталу, требуемому для расширения сферы предоставления услуг	Требуется разработка сложной нормативной базы и наличие развитой судебной системы	Перед заключением контракта необходимо произвести оценку состояния активов и установить реалистичные целевые значения показателей деятельности	Зависит от масштаба и графика инвестиционной программы	Большое значение имеют опасения, которые могут быть у частного бизнеса в отношении вероятного политического вмешательства
<i>СЭП</i>	Недостаточный доступ к капиталу для серьезных инвестиций; низкий уровень управления строительными работами и деятельностью предприятия	Требуется разработка сложной нормативной базы и наличие развитой судебной системы	Требуется уменьшение уровня взаимодействия с существующим коммунальным предприятием	Зависит от масштаба инвестиций; вероятно, подрядчик будет искать гарантий или добиваться заключения соглашений типа «бери или плати»	Важное значение для финансирования проекта имеют опасения, которые могут быть у Подрядчика и ссудодателей в отношении вероятного политического вмешательства
<i>Приватизация активов</i>	Та же, что и при концессии	Требуются тщательно определенные стандарты качества и механизмы мониторинга ценообразования	Состояние активов должно быть хорошо документировано	Определяющий фактор в плане обеспечения качества услуг: достижение компромисса между контролем за ценообразованием и необходимым объемом инвестиций	Лучший из имеющихся вариантов для того, чтобы избежать прямого политического вмешательства

(ii) **Вопросы межсекторных отношений**

В отношении контрактов, основанных на показателях деятельности, и вообще стимулирования участия частного бизнеса в водохозяйственной отрасли существует ряд межсекторных вопросов, которые мы также считаем необходимым рассмотреть; в том числе:

- (1) Органы власти в первую очередь должны заниматься планированием, структурированием и регулированием, а частный сектор – управлением, инвестициями, строительством и финансированием;
- (2) Передача ответственности частному сектору должна происходить в условиях дерегулирования и открытой конкуренции либо на основе заключения тщательно разработанных и хорошо зарекомендовавших себя моделей контрактных соглашений, включая договоры на управление, аренду основных средств, концессии, продажу активов и прав на осуществление хозяйственной деятельности;
- (3) Экономическое регулирование следует применять в основном там, где недостаточно высок уровень конкуренции; оно должно быть прозрачным и предсказуемым и в то же время отвечать ожиданиям заинтересованных сторон;
- (4) Необходимо развивать национальные источники долгосрочного финансирования;  
и
- (5) Коммерческие риски должны быть возложены на частный сектор, но прочие риски должны быть распределены соответственно тому, какая из сторон в большей степени способна управлять и снижать эти риски.

Более детально эти межсекторные вопросы рассматриваются ниже.

**Необходимость реформ и роль государства**

Ключевая роль государства сохраняется и при применении в ВКХ контрактов, основанных на показателях деятельности; она заключается в планировании, формировании политики и регулировании отрасли. Причина, по которой водохозяйственные предприятия так долго остаются в государственной или муниципальной собственности, заключается в том, что ВКХ свойственны качества естественных монополий: например, стоимость услуг ниже при наличии только одного поставщика, а предоставляемая услуга относится к числу жизненно важных (снабжение водой). У таких предприятий обычно сравнительно высокая доля капитальных затрат, долгосрочные активы и низкая себестоимость единицы продукции. Для их деятельности также характерен значительный эффект экономии от масштаба. Было принято считать, что сохранение таких предприятий в собственности государства - а не государственное регулирование активов, находящихся в частной собственности - способно привести отрасль к наилучшим результатам.

Кроме того, у этих предприятий есть существенное конкурентное преимущество над новыми и потенциальными участниками рынка – ведь для строительства новых сетей и создания рыночной ниши требуется довольно много времени и средств. Ограниченность имеющейся территории, прав прохода и пространства, подходящих для развития

инфраструктуры, также является дополнительным препятствием для развития конкуренции. Еще один распространенный аргумент в пользу того, чтобы такие предприятия оставались в государственном секторе экономики, состоит в том, что они должны обеспечивать общую (или всеобщую) доступность своих услуг, а для этого нужны субсидии.

Однако оказывается, что сохранение предприятий ВКХ в государственной или муниципальной собственности не только не является необходимым, но и не представляет собой лучший способ обеспечения всеобщей доступности водоснабжения. Совсем несложно организовать конкурсные тендеры так, чтобы предоставление субсидий было одним из их обязательных условий, либо субсидии могут напрямую выделяться правительством или муниципалитетом. Предоставление коммунальных услуг частным бизнесом имеет важное преимущество – органы власти получают в таком случае возможность направить свои усилия на планирование, выработку политики и регулирование отрасли. В свою очередь, частный сектор получает право заниматься тем, что у него лучше всего выходит: (i) вкладывать капитал; (ii) управлять хозяйственной деятельностью предприятий; (iii) находить способы стимулирования руководства и персонала предприятий; (iv) работать с клиентами и (v) повышать эффективность деятельности предприятий и качество предоставляемых ими услуг (в последнее время принято говорить о бенчмаркинге, т.е. конкуренции на основе сопоставления показателей деятельности).

Государству следует в максимально возможной степени разрешить частному бизнесу заниматься оказанием инфраструктурных услуг, а само оно должно сконцентрироваться на планировании, выработке политики и регулировании. Задача частного же бизнеса состоит в эффективном инвестировании и повышении производительности предприятий и качества услуг.

### **Институциональная реформа**

Организационное строение и функции инфраструктурных ведомств и учреждений (т. е. министерств, регулирующих ведомств и коммунальных предприятий) с внедрением контрактов, основанных на показателях деятельности, и вообще с привлечением в отрасль частного бизнеса никак не изменились. При передаче частному бизнесу функций оказания инфраструктурных услуг основой этого процесса являются финансовые транзакции, и не уделяется достаточное внимание более широким вопросам институциональных реформ. Видимо, предполагается, что передача частному бизнесу конкретных активов в собственность или управление делает такие реформы необязательными. Однако дело обстоит как раз наоборот – слабость существующих институциональных структур снижает эффективность инициатив частного бизнеса. В большинстве стран передача компонентов инфраструктуры производилась постепенно и довольно медленно. В целом, этот процесс незначительно повлиял на деятельность бюрократического аппарата, контролирующего предприятия отрасли, а ведь его (аппарата) существование увеличивает общие издержки и часто служит препятствием к более эффективному управлению инфраструктурой.

Финансовый кризис еще раз подчеркнул необходимость институциональных реформ, но государственная бюрократия редко занимается самореформированием. Органам власти

следует тщательно проанализировать и пересмотреть структуру, размеры и функции принадлежащих государству коммунальных предприятий и других учреждений, относящихся к инфраструктурным отраслям, и создать специальные управления или подразделения, которые бы руководили проведением необходимым реформ и подчинялись высшим должностным лицам соответствующих министерств.

### **Стратегическое планирование**

Нерешительность государства в отношении внедрения контрактов, основанных на показателях деятельности, и будущей роли частных инвестиций в развитие инфраструктуры в некоторой степени объясняется тем, что оно не очень хорошо представляет себе проблемы, с которыми столкнется отрасль ввиду недостаточности потенциала, и недооценивает важность своевременных стратегических инвестиций, которые бы позволили справиться с этими проблемами. Повышение роли коммунальных предприятий/частного бизнеса в развитии водохозяйственного сектора обернулось тем, что во многих случаях органы власти перестали заниматься стратегическим планированием отрасли, хотя это по-прежнему является их обязанностью. Вместо этого, они стали передавать коммунальным предприятиям/частному бизнесу активы ВКХ и функции оказания услуг населению довольно беспорядочным образом, оставляя нерешенными конкретные инвестиционные вопросы. В некоторых случаях вместо планирования органы власти просто принимали предложения, по собственной инициативе представленные им той или иной стороной. Что же касается частного бизнеса, то он выбирает проекты, которые уже содержатся в планах правительств или местных администраций, и при этом отдает предпочтение тем, которые предполагают наиболее высокую доходность, наименьшие риски или наиболее высокую краткосрочную прибыль. У частного бизнеса нет ни желания, ни возможностей анализировать более широкие структурные последствия проектов, которые он предлагает государству, а оно, в свою очередь, не проводит тщательный финансовый анализ таких предложений, который бы позволил сделать вывод об их обоснованности в отсутствие правительственных гарантий или существенного повышения тарифов. Кроме того, органы власти часто упускают из виду то, что для того, чтобы частные инвестиции были успешными, в некоторых случаях для них требуется поддержка в виде дополнительных инвестиций со стороны госсектора. В результате мы имеем предложения, которые частный бизнес делает по своей инициативе и которые не несут для него существенного коммерческого риска (правительственные гарантии, обеспечение, передача существующих активов, получение прав прохода), либо это могут быть предложения, обусловленные политическими причинами.

Государству следует не только сохранять, но и повышать свою роль в стратегическом планировании ВКХ. Оно должно определять, где и как стимулировать внедрение контрактов, основанных на показателях деятельности, и в какой степени требуется его дополнительная поддержка.

## **Нормативно-правовая база**

Успешность внедрения контрактов, основанных на показателях деятельности, значительной степени зависит от наличия соответствующих регулятивных структур, которые бы позволяли контролировать результаты деятельности предприятий, как в техническом, так и в экономическом плане. В большинстве стран, где пытаются привлечь частный бизнес и внедрить альтернативные подходы, основанные на показателях деятельности, регулирование тарифов и других экономических факторов развито очень не достаточно. Достижение основных целей – управленческой автономии, финансовой автономии, ответственности и подотчетности, прозрачности и предсказуемости – оказалось непростой задачей. Еще важнее то, что механизмы консультаций между государством и частным бизнесом и разрешения споров между поставщиками и потребителями услуг водоснабжения разработаны далеко не полностью. Далее, не удается отделить регулирование от административных функций, а это сохраняет предпосылки для конфликта интересов. В большинстве стран процесс организации автономных регулирующих ведомств, которые бы были независимы в плане финансирования и имели квалифицированный персонал, идет слишком медленно.

Разделение системы водоснабжения и канализации на коммерческие и монополистические компоненты значительно уменьшило бы необходимость регулирования отрасли. Коммерческие компоненты могут быть переданы частному сектору таким образом, чтобы стимулировать конкуренцию и создать условия для сокращения регулирования, а после создания эффективной нормативной базы можно будет передать частному сектору и монополистические компоненты отрасли. Такая нормативная база должна стимулировать частный бизнес к получению прибыли за счет повышения эффективности и расширения клиентской базы.

Эффективное экономическое регулирование включает также механизмы, препятствующие применению практики подрыва свободной конкуренции. В большинстве развивающихся стран не хватает законов и ведомств, имеющих целью противодействие монополистической практике. Экономическая активность по-прежнему сосредоточена в больших конгломератах. Финансовый кризис дал новый стимул к разукрупнению монополий и принятию антимонопольного законодательства.

Недостаток надежных и эффективных нормативно-правовых процедур ощущается и в том, что касается договорного права. Средства принуждения к выполнению обязательств и механизмы разрешения споров разработаны недостаточно. Выбор подрядчиков часто обусловлен политическими причинами.

В условиях отсутствия хорошо разработанной нормативно-правовой базы внедрение контрактов, основанных на показателях деятельности, и привлечение частного бизнеса увеличивает риск, которому подвергают себя инвесторы. Это также способствует тому, что, пытаясь получить контракты, они используют не свои конкурентные преимущества, а особые обстоятельства и связи в политических кругах. Передача частному сектору инфраструктурных услуг не должна сопровождаться привилегированными сделками или получением прибыли за счет государственных гарантий. Следует регулировать доходы предприятий ВКХ; они должны получать прибыль за счет повышения эффективности и расширения клиентской базы. Такие потоки доходов достаточны для того, чтобы обеспечивать серьезное финансирование отрасли частным бизнесом. Во-первых, это обусловлено, тем, что их полурегулируемый характер по надежности в значительной степени приближает их к государственным обязательствам, а во-вторых - тем, что услуги

водоснабжения имеют жизненно важное значение и часто предоставляются монопольно, а это снижает риск снижения спроса. Кроме того, такие активы являются долгосрочными и поэтому привлекательны для пенсионных и прочих долгосрочных фондов.

### **Риски и их уменьшение**

Для того, чтобы достичь договоренности с водохозяйственным предприятием, органы власти часто соглашались брать на себя коммерческие риски, которые на самом деле должны быть возложены на предприятие/частный сектор. Поскольку у государственных органов мало опыта или знаний в том, что касается подготовки таких договоров, частным компаниям нередко удается убедить их в необходимости принятия на себя части коммерческих рисков. Кроме того, нередко получалось так, что при ведении переговоров у ведомств не было подходящих юридических, технических и финансовых экспертов, в результате чего их позиция на переговорах была слабее позиции партнеров (например, иностранных компаний). Это может касаться различных сторон международной практики, например, контрактов типа «бери или плати», или требований гарантий иностранными кредиторами, которым нужно обезопасить свои займы. Чиновники, которым приходится подолгу работать над подготовкой сложных (и часто спорных) тендеров, во время переговоров иногда соглашались на принятие государством части коммерческих рисков для того, что не начинать весь процесс сначала. И наоборот, представители частных компаний, измученные затянувшимися переговорами и бесконечным пересогласованием тех или иных пунктов договора, соглашались на риски, которые на самом деле должно было взять на себя государство.

Органам власти следует укреплять свой потенциал в плане переговоров и ведения дел с частным сектором. В основе должен быть следующий принцип: коммерческие риски должны возлагаться на частный бизнес, а остальные риски – на ту сторону, которая наиболее всего способна их нейтрализовать и уменьшать.

## **4.2 Ключевые элементы контрактов, основанных на показателях деятельности**

### **А. Объем проекта**

Для того, чтобы четко определить область действия и масштаб проекта и закрепить их в соглашении, сторонам нужно иметь в виду некоторые необходимые элементы соглашения, которые позволят им создать успешные партнерские отношения с учетом особенностей инфраструктурной отрасли. В этой связи важно осознавать, что партнерство – это соглашение (говорим ли мы о договоре аренды, договоре на эксплуатацию и управление предприятием, концессионном соглашении или других типах договорных отношений) между двумя или несколькими сторонами, создающее основу для совместной работы по достижению общей цели.

#### **i. Рекомендуемый подход и международная практика**

##### **(i) Четкое определение целей соглашения и обязанностей сторон**

Для достижения такой общей цели стороны должны четко определить в своем соглашении:

- конкретные задачи, которые предстоит выполнить;
- права, обязанности и функции каждой стороны соглашения, а также совместные функции сторон; и

- четкий, надежный и эффективный механизм, который позволит сторонам быстро и эффективно реагировать на любые проблемы или новые обстоятельства, которые могут возникнуть.

Заключение соглашения, основанного на показателях деятельности, должно стать результатом полного взаимопонимания между Нанимающей организацией и Подрядчиком<sup>21</sup> в отношении путей достижения указанных выше целей, а не навязывания подходов и методов Нанимающей организацией (впрочем, в минимальной степени это все же необходимо). Такой диалог упрочит намерение обеих сторон достичь желаемых результатов. Он должен быть максимально честным и прозрачным, поэтому сторонам следует передать друг другу как можно больше информации - это позволит каждой из них быть в полной мере осведомленной о деталях и подробностях, которые могут иметь значение (в том числе негативное) для эффективного развития предприятия. Именно так стороны смогут сообща составить стратегические планы в отношении эксплуатации, обслуживания и развития предприятия. Прозрачность и честность сторон по отношению друг к другу с самого начала переговорного процесса будут весьма плодотворны для его проведения и создадут благоприятные условия для развития предприятия.

Для того, чтобы в контрактном соглашении было дано четкое и, что особенно важно, соответствующее обстоятельствам и эффективное определение объема проекта, обеим сторонам – и Нанимающей организации, и Подрядчику - придется потратить некоторое время на сбор информации, который должен быть проведен до фактического заключения соглашения. По-английски этот процесс называют “Due Diligence”, т.е. предварительный комплексный анализ предприятия и имеющих значение обстоятельств. Он позволит сторонам сделать реалистичную оценку общего состояния водоканализационного предприятия и в соответствии с ее результатами выработать цели, заключающиеся в улучшении этого общего состояния. Разумеется, способы достижения этих целей и временные рамки также должны быть реалистичными. Самое важное - это то, что проведение такого анализа позволит сторонам изучить различные аспекты проекта (с некоторыми из которых стороны могли быть не так хорошо знакомы, как требуется) и на основе этого выработать правильный баланс между сторонами в плане их обязанностей и рисков, которые на них ложатся в процессе выполнения поставленных целей. Такие аспекты включают, помимо прочего (этот перечень намеренно составлен так, чтобы в него в основном вошли более «общие» вопросы; он не может быть исчерпывающим, поскольку количество и содержание вопросов, подлежащих выяснению в процессе предварительного комплексного анализа, безусловно, будет различным в зависимости от обстоятельств каждого конкретного проекта):

- финансовое состояние предприятия;
- состояние инфраструктуры, являющейся частью основных фондов предприятия;
- техническое описание этой инфраструктуры;
- существующую нормативно-законодательную базу, регулирующую деятельность водохозяйственного предприятия;
- оценку восстановительной стоимости и потребности в капитальных вложениях;

<sup>21</sup> В целях настоящего Руководства термин «Подрядчик» следует понимать как водохозяйственное предприятие (независимо от того, было оно приватизировано или нет).

- потребность в персонале;
- механизм определения тарифов;
- природоохранные вопросы; и
- риски, связанные с проектом.

Например, в соглашении, разработанном в Сызрани, нет точного описания инфраструктуры, передаваемой в доверительное управление; в нем также нет технических спецификаций, относящихся к функционированию систем водоснабжения и канализации.

Объем соглашения в Сызрани определен нечетко и неточно именно потому, что термины, используемые для этого, имеют слишком широкое значение. Можно согласиться с тем, что иногда сторонам трудно четко и ясно описать свои намерения в рамках заключаемого ими соглашения, основанного на показателях деятельности, но все же в Сызрани объем соглашения нужно было определить точнее. Кроме того, в нем нет какого-либо описания активов, передаваемых Подрядчику в доверительное управление. В нем также не устанавливаются какие-либо технические спецификации, относящиеся к работе систем водоснабжения и канализации.

К сожалению, в государственных и/или других компетентных органах часто считают, что процесс предварительного комплексного анализа (Due Diligence) слишком долг, и из-за этого можно упустить саму возможность заключения соглашения. В этой связи мы вынуждены напомнить, что заключение соглашения, основанного на показателях деятельности, вовсе не является конечной целью - скорее, это средство для улучшения общего состояния и повышения эффективности водоканализационного предприятия. Нет необходимости говорить, что надлежащая подготовка соглашения и стратегическое планирование являются ключевыми факторами того, что эта задача будет достигнута, а полученные результаты сохранены. В том случае, если обстоятельства заставляют стороны как можно быстрее приступить к выполнению проекта и в силу этого у них нет возможности провести его надлежащую подготовку, правильным решением, возможно, будет заключение краткосрочного договора. Такое решение позволит сторонам провести полную подготовку и лишь после этого подписать окончательное соглашение. Кроме того, к процессу полного и всестороннего анализа (который действительно занимает много времени) следует относиться не как к неудобству, а как к своего рода инвестициям в проект, которые позволят сторонам застраховаться от того, что получившееся в итоге соглашение будет существенно отличаться от их первоначальных намерений.

По окончании надлежащим образом проведенного комплексного анализа стороны смогут заключить соглашение, которое включает все необходимые вопросы, четко определяет условия достижения поставленных им целей и задач, принимает во внимание все факторы, связанные с деятельностью предприятия (например, социальные вопросы, имеющие отношение к всеобщей доступности водоснабжения для населения, проживающего на территории, которую обслуживает предприятие), и надлежащим образом распределяет ответственность между сторонами.

После того, задачи, которые надлежит выполнить посредством заключения соглашения, основанного на показателях деятельности, были четко определены и проанализированы каждой стороной, наступает черед распределения ответственности между сторонами. Ответственность (или права и обязанности сторон) должна быть распределена между ними в соответствии с нормативно-законодательной и институциональной базой,



относящейся к деятельности предприятия, а также с учетом всей совокупности имеющихся значение обстоятельств. Кроме того, распределяя ответственность между собой тем или иным образом, стороны имеют в виду наиболее предпочтительные способы обеспечения показателей деятельности, определенных соглашением (эти показатели по сути дела позволяют измерить степень достижения целей, которые ставит соглашение). Очевидно, что обычно на Подрядчика ложится основная часть «чистых» обязательств, установленных соглашением, поскольку он является главным должником: эксплуатация и техническое обслуживание систем водоснабжения и канализации. Со своей стороны, Нанимающая организация обычно берет на себя такие обязательства как: оказание Подрядчику общей поддержки, пересмотр тарифов в соответствии с условиями соглашения и применимым законодательством и компенсация расходов, связанных с субсидиями и льготным обслуживанием определенных категорий потребителей. Кроме того, в некоторых случаях показатели деятельности могут быть применены и к некоторым обязательствам Нанимающей организации. Наглядным примером тому является включение таких показателей в львовское соглашение. Там они касаются муниципальных инвестиций (см. Приложение 2 к соглашению).

В соглашении, основанном на показателях деятельности, права и обязанности не только должны быть распределены между сторонами правильно – это следует делать очень четко и максимально конкретно. Соглашение должно содержать ясные ответы на следующие вопросы: что является обязательством?; какая из сторон отвечает за выполнение обязательства?; каким именно образом должно быть выполнено это обязательство (подробное описание показателей деятельности)?; каковы последствия любого невыполнения обязательства? Далее, именно в странах ВЕКЦА при подготовке текста соглашения, основанного на показателях деятельности, сторонам следует быть максимально точными в формулировках. Дело в том, что в отличие от большинства экономически развитых стран, таких как, например, Франция, в странах ВЕКЦА до сих пор практически отсутствуют практика правоприменения и разрешения споров к контрактам такого типа, пользуясь которой, местные суды могли бы интерпретировать и определять ключевые положения и принципы соглашения.

В то же время, поскольку в большинстве стран ВЕКЦА сектор ВКХ отчаянно нуждается в повышении эффективности предприятий и улучшении их общего, финансового и технического состояния, хорошо подготовленным соглашением, основанным на показателях деятельности, (даже в том случае, когда его формулировки разработаны очень точно) следует считать такое соглашение, которое содержит один или несколько механизмов, позволяющих сторонам провести пересмотр его положений, касающихся объема проекта. Тогда соглашение действительно будет направлено на то, чтобы предприятие достигло поставленных перед ним целей, и не будет создавать для сторон контрпродуктивной ситуации, из которой к тому же им трудно будет найти выход.

#### ***(ii) Территория обслуживания***

Говоря о том, что рамки проекта следует очертить очень точно, мы в первую очередь имеем в виду определение территории обслуживания, за которую будет отвечать Подрядчик. Очень важно, чтобы она была определена в самом начале переговорного процесса, желательно до проведения предварительного комплексного анализа, так как ее размер будет непосредственно влиять на расходы и издержки Подрядчика и его прибыль, и только с учетом этого можно устанавливать реалистичные цели соглашения и вытекающие из них показатели деятельности. Например, размер территории обслуживания будет, среди прочего, иметь значение в плане количества и квалификации

персонала, необходимого для предоставления услуг надлежащего качества, взимаемых тарифов (размер территории обслуживания и находящиеся на ней категории потребителей), а также оценки восстановительной стоимости инфраструктуры и потребности в капитальных вложениях (поскольку компоненты инфраструктуры, находящиеся за пределами территории обслуживания, скорее всего в этой связи учитываться не будут).

Самый простой и наиболее рациональный способ четкого определения территории, которую будет обслуживать Подрядчик – включить непосредственно в соглашение географическую карту, например, в качестве приложения к нему.

Кроме того, соглашение, основанное на показателях деятельности, должно давать Нанимающей организации право на изменение территории обслуживания, за которую будет отвечать Подрядчик. Однако такая корректировка должна быть увязана с пересмотром тарифов, по которым Подрядчик получает оплату услуг, и показателями деятельности, на которые она повлияет. Значение всего этого состоит в том, чтобы сохранить общий баланс между сторонами, как он предусматривался при заключении соглашения.

### ***(iii) Срок действия соглашения***

Что можно считать подходящим сроком действия соглашения, основанного на показателях деятельности?

Длительность контрактов, касающихся коммунальных предприятий, бывает очень разной. Обычно самыми короткими являются договоры на общее управление и эксплуатацию – срок их действия составляет от трех (3) до десяти (10) лет. На более длительные сроки заключаются, как правило, договоры аренды (10-15 лет) и концессионные соглашения различных типов (обычно от 15 до 30 лет).

Тем не менее, не следует чрезмерно полагаться на такую систематизацию и считать, что срок действия соглашения непременно зависит от того, как оно называется, так как абсолютных правил и рекомендаций относительно срока, на который должно быть заключено то или иное соглашение, не существует. Договор на управление и эксплуатацию может быть подписан на срок свыше десяти (10) лет, а договор аренды – на пятилетний период. Например, концессионные соглашения, подписанные с частными операторами на оптовое водоснабжение для города Касабланка и на оказание услуг по водоснабжению и канализации для города Бухарест, имеют сроки действия пятьдесят (50) и тридцать семь (37) лет, соответственно. В некоторых случаях соглашения заключаются вообще без установления срока – так, например, было сделано в случае концессионных соглашений в энергетической отрасли в Чили. Впрочем, здесь необходимо отметить, что такой подход не может быть рекомендован, если только в соглашении не присутствуют строгие и четкие условия преждевременного прекращения его действия, составленные в пользу Нанимающей организации (особенно, если речь идет о соглашении с частным оператором).

Определение срока действия соглашения, основанного на показателях деятельности, следует делать на основе тщательной оценки временного периода, необходимого для того, чтобы надлежащим образом выполнить задачи, которые ставит соглашение, и обеспечить справедливое получение прибыли партнером-частной компанией. Таким образом, при принятии решения относительно срока действия соглашения главными, а может быть и единственными факторами, которые следует принимать во внимание, являются основные

цели соглашения и последствия их выполнения. Например, концессионное соглашение с частным оператором будет, скорее всего, заключено на срок не менее двадцати (20) лет, поскольку до того, как оператор начнет получать прибыль, пройдет определенное время, в течение которого он будет погашать задолженность, возникшую в связи с необходимостью выполнения обязательств по капитальным вложениям. Именно так можно будет достичь баланса между интересами Нанимающей организации (например, речь может идти о строительстве новой инфраструктуры) и интересами оператора. Можно привести и другой пример: муниципалитет намерен заключить соглашение об эксплуатации и техническом обслуживании своего водохозяйственного предприятия с Подрядчиком, являющимся государственной организацией; при этом цель муниципалитета состоит в том, чтобы сделать это предприятие привлекательным - в финансовом и других отношениях - для подрядчиков, представляющих частный бизнес. В таком случае муниципалитету не следует устанавливать более длинный срок соглашения, чем это требуется для выполнения указанной цели, даже если муниципалитет убежден в том, что состояние предприятия и дальше может улучшаться под управлением государственного Подрядчика.

К сроку действия соглашения, основанного на показателях деятельности, следует относиться не как к строгому его условию, а скорее как к результату договоренности между сторонами, так как длительность соглашения должна отражать потребности обеих сторон и устанавливать разумные временные рамки для достижения целей соглашения.

***(iv) Досрочное прекращение действия соглашения***

После того, как было принято решение относительно подходящего срока действия соглашения, основанного на показателях деятельности, следует сконцентрироваться на определении разумных оснований, которые позволят сторонам, и в первую очередь Нанимающей организации, прекратить действие соглашения до истечения его срока. В соглашениях, заключаемые в странах ВЕКЦА между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, следует детально прорабатывать условия, относящиеся к досрочному прекращению действия соглашения, для того, чтобы была уверенность в том, что такое соглашение пойдет предприятию на пользу. Кроме того (хотя важность этого обычно выше, когда в процесс вовлечены интересы частного бизнеса), включение в соглашение конкретных условий его досрочного прекращения будет способствовать стимулированию Подрядчика к обеспечению большей эффективности деятельности предприятия.

К типичным основаниям досрочного прекращения действия соглашения относятся следующие:

- взаимная договоренность обеих сторон о прекращении действия соглашения;
- банкротство, ликвидация или роспуск компании-Подрядчика;
- приостановка деятельности на конкретно указанный период времени;
- неспособность Подрядчика выполнить свои обязательства, установленные соглашением, будь это обязательства общего характера или конкретные показатели деятельности;
- разрушение инфраструктуры;
- инфраструктура не содержится Подрядчиком в надлежащем состоянии;

- ненадлежащее использование инфраструктуры Подрядчиком;
- приватизация муниципального предприятия;
- передача Подрядчиком государственной или муниципальной собственности другому лицу, в том числе в залог; и
- невыполнение Нанимающей организацией своих обязательств по соглашению.

Очевидно, что основания, перечисленные выше, можно назвать «классическими» основаниями досрочного прекращения соглашения. Разумеется, что в интересах сторон будет указать и другие основания, зависящие от конкретных обстоятельств, если стороны посчитают необходимым их включение в соглашение.

Кроме того, некоторые соглашения, помимо сугубо договорных оснований для досрочного прекращения их действия, могут непрямо включать основания по закону. Например, французское законодательство дает Нанимающей организации право досрочно прекратить действие соглашения в силу «общих интересов», даже если Подрядчик надлежащим образом выполняет свои обязательства. Такое право, базирующееся на категории «общих интересов», также может быть включено в соглашение. Очевидно, что Нанимающая организация, использующее его по договору или по закону, будет обязана компенсировать убытки Подрядчика, включая упущенную выгоду, которые были вызваны таким прекращением действия соглашения в общественных или государственных интересах.

## **В. Законодательная и институциональная база и автономия Подрядчика**

Сперва мы хотим указать на очевидность того, что соглашения между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями, которые будут заключаться в странах ВЕКЦА на основе показателей деятельности, должны быть разработаны в соответствии с законами и нормативными актами, регулирующими деятельность ВКХ, а это может оказаться непростой задачей, поскольку – как мы уже убедились при анализе конкретных ситуаций - право собственности и имущественные права во многих странах ВЕКЦА еще недостаточно хорошо проработаны. Разумеется, такие законы и нормативные акты различаются от страны к стране (подтверждением этого могут служить конкретные примеры в Приложениях 1 и 2, относящиеся к России и Украине), поэтому перед заключением соглашения необходимо провести конкретный анализ соответствующей нормативно-законодательной базы. Это нужно не только для того, чтобы избежать противоречий с каким-либо применимым законом или нормативным актом, но также и для того, чтобы на фоне многообразия подходов, разрешаемых законодательством, условия соглашения действительно представляли собой оптимальный способ удовлетворения интересов сторон. В целом, это следует сделать в рамках предварительного комплексного анализа (Due Diligence), о котором говорится выше.

### **i. Рекомендательный подход и международная практика**

#### **(i) Анализ законодательной базы**

Для того, чтобы правильно понимать применимую законодательную базу, следует изучить и проанализировать все соответствующие законы и нормативные акты страны и/или региона и другие правовые вопросы; в том числе:

- Конституцию страны;

- разделение функций, относящихся к водоснабжению и канализации, между национальным и региональными правительствами и органами местного самоуправления, как оно определено законом;
- механизмы, действующие между всеми соответствующими подведомственными уровнями (это имеет значение в том случае, если в стране высока степень децентрализации – более подробно об этом говорится ниже);
- законодательство об использовании водных ресурсов;
- договорное право;
- трудовое законодательство;
- правила заимствования, используемые в государственном секторе экономики;
- нормы, относящиеся к правам пользования и доступа;
- законы в области охраны здоровья и охраны труда, а также природоохранные законы и нормативные акты; и
- вопросы социальной политики, например, предоставление субсидий.

После проведения анализа соответствующей нормативно-законодательной базы Нанимающая организация сможет на основе применимого законодательства выбрать наиболее подходящую модель соглашения. Оптимальным был бы выбор контракта такого типа, который, с одной стороны, в наибольшей степени отвечал бы потребностям предприятия, а с другой - в максимальной степени использовал бы возможности, предоставляемые законодательной базой.

Из этого следует, что важной задачей органов власти является разработка и принятие таких законодательных и регулятивных норм, которые бы позволяли четко определять различные стадии обсуждаемого нами процесса, а также права и обязанности всех заинтересованных сторон. Возможно, что для того, чтобы обеспечить необходимый уровень точности и четкости процесса регулирования, нужно будет принять новые законы и нормативные акты (это тем более необходимо там, где слабо развито законодательство, касающееся права собственности и других имущественных прав), либо создать новые органы управления, задачей которых станет контроль за тем, чтобы всякое новое законодательство применялось в соответствии с его положениями. Разумеется, учреждение таких органов управления автоматически не гарантирует успеха, но оно, по крайней мере, поможет организовать и структурировать действия государства в отношении водохозяйственного сектора, будет способствовать повышению квалификации и опыта соответствующих работников, а также выработке последовательной политики в отношении отрасли.

Возвращаясь к рассматриваемым нами конкретным примерам, следует отметить, что в Перми полная (а не частичная, как это было в Отрадном) передача инфраструктуры ВКХ в аренду частному Подрядчику, который, в отличие от ситуации в Сызрани, сам по себе не относится к крупным потребителям услуг водоснабжения и канализации, является очевидным прогрессом в плане автономии Подрядчика, его защищенности от возможного впоследствии давления со стороны Нанимающей организации и избежания каких-либо конфликтов интересов в том, что касается водоснабжения населения.

(ii) **Институциональная база**

Эффективные законодательные, нормативные и договорные условия имеют первостепенное значение для успешного заключения и выполнения контрактных соглашений между муниципалитетом и водохозяйственным предприятием, но они будут действенными только в том случае, если в поддержку им будет существовать эффективная институциональная структура, которая бы способствовала развитию в стране таких соглашений и обеспечивала бы наличие четких правил и рекомендаций, позволяющих защитить интересы всех вовлеченных сторон.

В большинстве стран ВЕКЦА, в которых собираются развивать партнерства между Нанимающими организациями и Подрядчиками на базе контрактов, основанных на показателях деятельности (будь они в форме договоров аренды, договоров на эксплуатацию и обслуживание, концессионных соглашений или полной передачи активов частному бизнесу, а также независимо от того, будет ли привлечен частный сектор или нет), этот процесс потребует серьезного анализа и, возможно, усовершенствования институциональной базы, поскольку Нанимающая организация уже не будет выполнять функции непосредственного поставщика услуг. Для того, чтобы контроль за выполнением Подрядчиком своих договорных обязательств осуществлялся на надлежащем уровне и средства такого контроля были удобными для практического применения, необходимо развивать потенциал соответствующих организаций в плане регулирования и мониторинга.

В дополнение к своим функциям в области регулирования и мониторинга институциональные подразделения и государственный сектор в целом имеют ключевое значение в развитии эффективных и устойчивых партнерств еще и в том смысле, что именно они устанавливают эффективный баланс между политическими приоритетами, институциональными требованиями и потребностями развития водохозяйственных предприятий. Кроме того, именно они могут способствовать открытому обмену информацией, учету задач и интересов каждой стороны и даже неконфликтному разрешению споров.

Регулятивные полномочия могут быть реализованы различно. Способ зависит от (i) задач регулирования, наиболее важных в отношении предполагаемого контрактного соглашения, (ii) того, как существующее законодательство определяет распределение таких задач, и (iii) решения, которое нужно будет принять в отношении того, какие организации будут признаны наиболее подходящими для выполнения оставшихся задач (и на каком уровне государственного управления – национальном, региональном или местном). Например, это можно сделать как во Франции – регулятивные функции децентрализуются и исполняются рядом министерств или государственных ведомств, которые уже отвечают за мониторинг определенных сторон деятельности водохозяйственных предприятий (например, бюджетных вопросов, требований и норм в области здравоохранения, природоохранных аспектов и т.д.). С другой стороны, за образец может быть взята британская модель: в Великобритании институциональная структура построена таким образом, что ответственность сосредоточена в одном месте - а именно в независимом отраслевом ведомстве, специально созданном для этих целей. В любом случае, решение о том, по какой модели будет действовать регулирующий орган (органы), в первую очередь зависит от существующего состояния законодательной и институциональной базы в каждой стране/регионе/муниципалитете.

Как мы указали выше, модель, по которой будет осуществляться регулирование отрасли, и конкретные методы такого регулирования различаются от страны к стране, однако главная задача, которая должна быть решена во всех странах, состоит в том, чтобы регулирующий орган (независимо от того, в пользу чего делается выбор – централизации или децентрализации) был в достаточной степени независим. Главный побудительный мотив к тому, чтобы такая независимость была обеспечена, состоит в необходимости достижения справедливого баланса интересов Нанимающей организации, Подрядчика и потребителей.

Необходимость того, чтобы регулирующий орган был независимым, в первую очередь объясняется тем, что он должен осуществлять свои функции в отношении Нанимающей организации как незаинтересованная сторона. В свою очередь, сохранение дистанции в отношении Нанимающей организации необходимо в силу того, что водоснабжение имеет огромное значение для населения и это может быть использовано органами государственной власти в тех или иных краткосрочных политических целях. Улучшение общего и финансового состояния водохозяйственных предприятий и повышение качества предоставляемых ими услуг должны стать в странах ВЕКЦА самой важной целью внедрения в ВКХ договорных механизмов, основанных на показателях деятельности, и нельзя допустить, чтобы достижение такой цели зависело от оппортунистических решений, которые возможны на политическом уровне. Например, органам власти не следует препятствовать обоснованному повышению тарифов, хотя это и прибавило бы им популярности в глазах населения. Ведь такое решение непосредственно сказалось бы на хозяйственной деятельности водоканализационного предприятия и, в конце концов, имело бы своим результатом ухудшение качества предоставляемых им услуг. Именно поэтому передача регулятивных полномочий непосредственно местному правительству или администрации заключает в себе большие риски, так как очень велика вероятность того, что регулятивные решения в отношении ВКХ будут приниматься на основе краткосрочных политических соображений. Негативные последствия такого положения вещей будут еще серьезнее в тех случаях, когда государство остается собственником водохозяйственных предприятий – как и обстоит дело в большинстве рассмотренных нами конкретных примеров.

Для того, чтобы решить эту проблему, в ряде стран были организованы автономные регулирующие ведомства, в значительной (хотя и не в полной) степени независимые от политических органов власти. Хотя эти ведомства и являются частью правительства, они учреждены на принципах, которые позволяют минимизировать оказываемое на них политическое давление. Для этого можно использовать различные меры, в том числе:

- четкое определение в законе полномочий регулирующего ведомства, которое лишит другие госорганы возможности давать ему руководящие указания;
- принятие процедуры назначения высших должностных лиц регулирующего ведомства и предоставление им гарантий против необоснованного увольнения; и
- предоставление регулирующему ведомству различных источников финансирования, одним из которых может быть, например, взимание сборов с регулируемой им отрасли (так, в Бухаресте в концессионном соглашении, заключенном на предмет оказания городу услуг водоснабжения и канализации, определено, что Подрядчик от имени регулирующего органа собирает с потребителей определенный сбор, который идет на содержание этого органа).

Далее, водохозяйственный сектор станет более привлекательным для частного сектора при наличии системы регулирования, удобной для частного бизнеса; поэтому странам, собирающимся увеличивать участие частных компаний в ВКХ, но еще не имеющим независимых регулирующих ведомств, следует приступить к работе над их созданием. Именно в связи с тенденцией к приватизации и проведению реформ такие независимые регулирующие ведомства были созданы в целом ряде стран (например, Аргентине, Армении, Венгрии и Мексике).

Рамки и масштаб регулятивных полномочий такого ведомства и его задачи будут различаться в зависимости от обстоятельств и типа контрактного соглашения, которое собирается заключить Нанимающая организация. Например, эти задачи будут не столь велики в случае договоров на оказание услуг или простых договоров на управление – достаточно будет контроля за тем, чтобы Подрядчик выполнял свои договорные обязательства. И напротив, задачи и функции регулирующего органа будут значительно обширнее, если речь идет о более долгосрочных соглашениях, например, аренде и концессиях, так как в таком случае ему придется заниматься целым рядом вопросов: наличием стимулов к более эффективной работе Подрядчика, контролем за тем, чтобы тарифы повышались надлежащим образом и т.д. Кроме того, регулирующее ведомство должно будет адекватным образом реагировать на перемены, которые неизбежно возникнут в течение срока выполнения таких контрактов.

Помимо задач, возникающих в связи с контрактными соглашениями, заключенными в отношении того или иного водохозяйственного предприятия, общие задачи регулирующего органа обычно включают следующие:

- выдачу лицензий или концессий;
- надзор за выполнением правил, указанных в лицензиях или концессиях (наглядным примером этого могут быть вопросы, связанные с тарифами);
- разрешение споров между Нанимающей организацией и Подрядчиком, между потребителями и Подрядчиками и между различными Подрядчиками (это еще один неоспоримый довод в пользу того, чтобы регулирующий орган получил максимально возможную независимость);
- мониторинг выполнения регулятивных норм и стандартов; и
- обращение в суд в случае невыполнения условий заключенного соглашения.

### **С. Показатели деятельности<sup>22</sup>**

Чем объясняется необходимость установления плановых показателей деятельности? Чаще всего она заключается в том, чтобы заставить Подрядчика работать лучше, чем он делал бы это, если бы система стимулирования, общий ценовой режим и разделение ответственности между сторонами оставались в первоначальном виде. В качестве примера можно привести введение стандартов качества, которые иначе операторы вряд ли стали бы поддерживать. Другим примером могут быть коэффициенты охвата, которые

<sup>22</sup> В настоящее время ОЭСР проводит отдельное и весьма глубокое исследование ряда вопросов, относящихся к показателям эффективности, доклад о котором будет подготовлен к концу 2004 г. или началу 2005 г. За более подробной информацией обращайтесь в СРГ по реализации ПДООС.



операторы не стали бы обеспечивать при существующем ценовом режиме.<sup>23</sup> Что касается стран ВЕКЦА, при разработке основ внедрения таких контрактов важно разъяснить всем заинтересованным сторонам, что показатели деятельности устанавливаются для того, чтобы обеспечить надлежащее развитие водохозяйственного предприятия, что на них не нужно смотреть исключительно как на инструмент мониторинга, используемый Нанимающей организацией. В странах, долгое время развивавшихся в условиях плановой экономики, разъяснение таких вопросов может быть нелишним.

**i. Рекомендуемый подход и международная практика**

**(i) Внедрение показателей деятельности**

Прежде чем определять какие-либо показатели, которые Подрядчику предстоит выполнять в рамках контракта, основанного на показателях деятельности, сторонам следует провести первоначальный анализ состояния предприятия ВКХ - это даст им возможность составить полное представление о текущей деятельности предприятия и его эффективности. Проведение такой оценки позволит сторонам согласовать показатели деятельности, которые на фоне фактического состояния предприятия будут экономически обоснованными. В частности, сторонам нужно будет выработать правильный баланс между уровнем эффективности, требуемым от Подрядчика, и уровнем инвестиций, которые будут сделаны в течение срока действия соглашения (иными словами, для поддержания Подрядчиком того или иного уровня эффективности необходимо определенное усовершенствование инфраструктуры; таким образом, нельзя требовать от Подрядчика запланированного уровня эффективности до тех пор, пока не произведены указанные улучшения инфраструктуры).

Далее, экономически обоснованными должны быть не только сами показатели (например, сокращение неучтенного потребления воды нельзя назвать реалистичной задачей, пока у предприятия нет оборудования для установки счетчиков или финансовой возможности оплачивать их установку без существенного ущерба для своего финансового состояния), но и временные рамки, устанавливаемые для достижения заданного значения каждого такого показателя. Они должны зависеть от того, как в течение срока действия соглашения будет развиваться потенциал предприятия в техническом, финансовом и прочих отношениях. Тогда у Подрядчика будут надлежащие механизмы, которые позволят ему достичь установленного значения показателя. В то же время такие показатели должны быть соотнесены друг с другом, иначе может получиться так, что Подрядчик будет добиваться улучшения одного показателя за счет ухудшения остальных. В целом, можно признать верным следующее общее правило: неопределенность и риски в плане состояния предприятия или иные соответствующие обстоятельства работают против долгосрочных соглашений в силу неизбежных трудностей, связанных с установкой целей и определением ресурсов для их достижения, а краткосрочные соглашения могут оказаться недостаточными для выполнения стоящих перед сторонами задач, особенно если предприятие находится в плохом состоянии, а сама отрасль нуждается в серьезных реформах.

Общая оценка состояния водохозяйственного предприятия (оптимальным было бы, если бы она проводилась как часть процесса предварительного комплексного анализа (Due

<sup>23</sup> The World Bank, Concessions for infrastructure, a guide to their design and award, World Bank Technical Paper no. 399 under the direction of Michael Klein, p.72. («Концессии в инфраструктурных отраслях – руководство по подготовке и заключению». Всемирный банк)

Diligence), о котором мы говорили, рассматривая объем соглашения) среди прочего должна включать следующие вопросы:

- существующая и предлагаемая территория обслуживания;
- текущие характеристики предоставления услуг (объемы поставляемой воды, количество оплачиваемой воды, в том числе по показаниям счетчиков);
- общая инвентаризация активов предприятия и оценка их состояния;
- существующие показатели деятельности (если они есть) и то, как они выполнялись;
- кадровая политика;
- тарифы (включая их уровень и структуру, механизм предоставления субсидий, процедуру отключения потребителей); и
- общее финансовое состояние.

Скорее всего, в результате оценки состояния предприятия станет очевидным целый ряд аспектов, в отношении которых могут или должны быть установлены показатели деятельности. Следует, однако, заметить, что в своих попытках выработать конкретные и четкие показатели деятельности стороны не должны включать в соглашение слишком большое количество таких показателей, так как гораздо существеннее определить наиболее важные приоритеты деятельности водохозяйственного предприятия. Для начала в соглашении нужно ограничиться только теми показателями, которые действительно являются наиболее важными в плане улучшения состояния и работы предприятия. Благодаря такому подходу у Нанимающей организации будет уверенность в том, что усилия Подрядчика направлены на исправление наиболее серьезных недостатков предприятия. Кроме того, поскольку это позволит регулирующему органу направить свое внимание на наиболее важные аспекты улучшения работы предприятия, можно будет внедрить адекватный и экономный механизм мониторинга в отношении достижения поставленных целей. Такой подход к определению показателей деятельности окажется тем более предпочтительным в том случае, когда Нанимающая организация впервые готовит заключение соглашения, основанного на показателях деятельности, в отношении того или иного водохозяйственного предприятия, так как основной ее побудительный мотив будет, скорее всего, состоять в том, чтобы как можно быстрее и эффективнее приступить к оздоровлению его общего и финансового состояния.

Рассмотренные нами конкретные примеры, относящиеся к Украине, показывают, что хотя соглашения между местными властями и водохозяйственными предприятиями, управляемыми муниципалитетами, и были заключены в нескольких городах, их содержание было далеко не исчерпывающим - в них не указывались производственные и финансовые ориентиры, плановые задачи по показателям деятельности, параметры качества или требования в отношении управления активами. В этой связи в настоящее время правительство Украины работает над концепцией регулирования сферы ВКХ. В этой концепции будут серьезно затронуты вопросы, связанные с контрактами, основанными на показателях деятельности, включая измеряемые и контролируемые показатели уровня услуг/управления и стандарты качества. Механизм с использованием показателей деятельности, разработанный во Львове, является серьезным шагом в направлении развития таких контрактов, во всяком случае, если сравнить его с остальными соглашениями, которые мы рассмотрели в связи с нашими примерами. В нем

определены четкие, точные и значимые показатели деятельности, и они корректируются в течение срока выполнения контракта. Тем не менее, и львовское соглашение также нельзя признать безупречным, поскольку в него не включена процедура пересмотра и изменения числовых значений показателей деятельности, а такая необходимость в силу каких-либо особых обстоятельств может возникнуть у сторон в течение срока действия соглашения.

(ii) **Примеры показателей деятельности**

Ниже приводится перечень показателей деятельности, которые могут быть установлены в соглашении. Этот перечень не следует считать исчерпывающим или в полной мере подходящим для всех водохозяйственных предприятий. Это рекомендованные показатели:<sup>24</sup>

- Финансовые результаты
  - показатель, равный отношению эксплуатационных затрат (включая или исключая амортизацию) к операционному доходу (выручке);
  - дебиторская и кредиторская задолженность;
  - собираемость платежей с потребителей;
  - расходы на оплату труда и на оплату энергоносителей в процентах от общих эксплуатационных расходов;
  - годовой доход;
  - общий коэффициент покрытия (текущие активы/текущие пассивы); и
  - коэффициент обслуживания долга (может применяться в тех случаях, когда деятельность предприятия финансируется за счет займа).
- Эффективность хозяйственной деятельности:
  - численность персонала (используется для сравнения с такими показателями, как население, обслуживаемое предприятием, территория, количество единиц оборудования и т.д.);
  - неучтенный расход воды;
  - прорывы в сетях водоснабжения (может соотноситься с такими показателями, как временной период и/или протяженность трубопроводной сети);
  - снижение количества жалоб потребителей (ошибки при выставлении счетов, неисправность счетчиков, качество обслуживания и т.д.);
  - категории жалоб потребителей;
  - время, необходимое на реагирование на жалобы; и
  - уровень оснащенности приборами учета потребления воды и эффективность их использования.

<sup>24</sup> См. Приложение 3, Гильермо Йепес

- Результаты коммерческой деятельности:
  - средняя дневная продолжительность оказания услуг;
  - обслуживаемое население;
  - среднее производство воды;
  - среднее потребление воды;
  - среднее давление в распределительной системе и качество воды; и
  - показатели качества воды.

(iii) **Прочие соображения, касающиеся показателей деятельности**

Одним из наиболее важных вопросов, которые должны быть учтены в связи с включением таких показателей в соглашение, является обеспечение адекватной и эффективной системы мониторинга. Процедурные вопросы, относящиеся к такой системе, также должны быть четко расписаны в соглашении. К этому вопросу следует отнестись со всей серьезностью еще до того, как будет принято решение о заключении соглашения, основанного на показателях деятельности, так как постановка плановых задач может обеспечить ожидаемые результаты только в том случае, если деятельность Подрядчика будет надлежащим образом отслеживаться, а самого его можно будет принудить к их выполнению. Если же на момент заключения соглашения такой системы мониторинга еще не существует, стороны обязательно должны включить ее в соглашение впоследствии, так как именно на ее основе они смогут иметь необходимую и достаточную информацию по тем или иным показателям деятельности. В том случае, если в отношении того или иного водохозяйственного предприятия мониторинг и принуждение Подрядчика к выполнению поставленных соглашением задач будут возможны лишь в ограниченной степени, заинтересованной стороне следует всерьез подумать, следует ли в таком случае на данном этапе вообще включать в соглашение такие задачи по показателям деятельности, поскольку проведение оценки их выполнения Подрядчиком окажется весьма затратительным (см. Раздел F – *Мониторинг*).

Другой важный момент, который следует учесть при разработке соглашения, основанного на показателях деятельности, заключается в том, чтобы в контракте был определен механизм пересмотра некоторых из таких показателей. Поскольку их основное назначение состоит в преимущественном развитии некоторых конкретных сторон деятельности предприятия, в соглашение следует включить такой механизм пересмотра, который бы позволял корректировку не только самого показателя, но и его значения, достижение которого требуется в связи с каждой из поставленных задач. Это особенно важно, когда соглашение заключается на длительный срок, так как в течение этого времени какие-то показатели или уровни эффективности могут потерять свое значение. В таких случаях **наличие механизма пересмотра** может, в конечном счете, оказаться даже более важным, чем первоначально установленные показатели деятельности, так как именно благодаря наличию такого механизма соглашение в течение всего срока будет отражать текущий потенциал предприятия и ситуацию на данный момент времени.

Очевидно, что соглашение должно также предусматривать возможность корректировки самих показателей деятельности или приостановки требований достижения тех или иных значений показателей, например, это может потребоваться в силу изменений в действующем законодательстве, или невыполнения Нанимающей организацией своих

договорных обязательств, из-за чего Подрядчик оказывается не в состоянии достичь установленного значения показателя, а также в связи с форс-мажорными и иными обстоятельствами, в силу которых стороны могут принять подобное решение (такой режим предусмотрен в концессионном соглашении на оказание услуг водоснабжения и канализации в Бухаресте).

## **D. Тарифы и финансовые обязательства Нанимающей организации**

Эта часть Руководства посвящена наиболее важному (в подавляющем большинстве случаев) источнику доходов предприятий ВКХ, а именно платежам потребителей по установленным тарифам. Разрабатывая политику в отношении тарифов, важно помнить, что оплата по тарифам, которую получает Подрядчик, должна по крайней мере покрывать все эксплуатационные расходы предприятия, включая надлежащее техническое обслуживание инфраструктуры, так как именно при таких условиях оно сможет предоставлять услуги эффективно и на должном уровне и сохранить стоимость основных средств инфраструктуры.<sup>25</sup>

### **i. Рекомендательный подход и международная практика**

#### **(i) Установление тарифов**

Установление тарифов – сложная и деликатная задача в силу того факта, что нужно учитывать целый ряд обстоятельств, в том числе такие, как финансовая жизнеспособность предприятия, его задачи в социальном плане и экономическая эффективность. При выработке тарифной политики все эти соображения должны быть соотнесены друг с другом. С одной стороны, это создаст для предприятия благоприятные и предсказуемые финансовые условия, а с другой - позволит предприятию оказывать услуги водоснабжения по разумным ценам, что, в свою очередь, существенно снизит риск неплатежей со стороны потребителей, и это само по себе будет способствовать улучшению финансового состояния предприятия. Оптимальная структура тарифов должна соответствовать следующим критериям:<sup>26</sup>

- уровень тарифов, оплату по которым получает предприятие, должен быть установлен в соответствии с четкими критериями, определенными в соглашении (либо они прямо включены в соглашение, либо делается ссылка на конкретные механизмы определения тарифов, действующие на национальном, региональном и/или местном уровнях). Таким образом, в течение всего срока действия соглашения у Подрядчика будет четкое представление о том, на основе каких принципов установлены тарифы, действующие на данный момент;
- такая структура должна включать (i) процедуру автоматического пересмотра тарифов в соответствии с инфляцией и (ii) процедуру пересмотра тарифов в силу чрезвычайных обстоятельств, которые могут возникнуть в течение срока действия соглашения и в связи с которыми стороны могут принять решение о пересмотре тарифов; и

<sup>25</sup> См. Приложение 3, Гильермо Йепес

<sup>26</sup> См. Приложение 3, Гильермо Йепес

- наконец, такая структура должна включать механизм стимулирования, привязанный к достижению заданного значения показателей деятельности (следует иметь в виду, что такой механизм не является абсолютно необходимым, однако, скорее всего, он в значительной степени будет способствовать достижению поставленных задач).

Механизм установления тарифов, указанный в соглашении, следует соотнести со всеми кратко- и долгосрочными программами, которые должен осуществлять Подрядчик на протяжении всего срока действия соглашения (производственные и инвестиционные программы). Он должен включать обязательство Нанимающей организации устанавливать или обеспечивать установление таких тарифов, которые соответствуют расходам, связанным с дальнейшим выполнением указанных программ. Для контрактов, основанных на показателях деятельности, этот принцип является основополагающим, так как Подрядчику не удастся достичь заданных значений показателей, если он не сможет воспользоваться соответствующими инструментами или обстоятельствами, а к таким инструментам в первую очередь, безусловно, относится оплата услуг предприятия по установленным тарифам.

В Отрадном вознаграждение Подрядчика было определено в виде процента от объема проведенных работ и оказанных услуг. К сожалению, в этом соглашении, по всей видимости, не указывается методика оценки объема проведенных работ и оказанных услуг. Очевидно, что в него следовало бы включить положения, позволяющие четко определять вознаграждение Подрядчика.

Что касается тарифов, в отрадненском соглашении указывается, что городская администрация будет регулярно проводить пересмотр тарифов по услугам водоснабжения и канализации. Тем не менее, оно не содержит каких-либо установленных тарифов или механизмов их установления. Более того, это положение соглашения находится в противоречии с действующим законодательством РФ, по которому все тарифы, устанавливаемые компаниями в отношении своих потребителей, регулируются на уровне субъекта Российской Федерации, за исключением тарифов, устанавливаемых компаниями, находящимися в собственности муниципальных органов управления. Таким образом, городская администрация в силу закона будет принуждена к невыполнению своих обязательств, касающихся установления тарифов. Кроме того, в соглашении не описан механизм пересмотра тарифов.

В соглашении, заключенном в Отрадном, указывается, что эксплуатация объектов ВКХ будет финансироваться за счет платежей потребителей, бюджетных субсидий и привлеченных инвестиций. По соглашению, управляющая компания не несет обязательств по инвестированию в системы водоснабжения и канализации. И это снова показывает, что модели соглашений, использовавшиеся в рассматриваемых нами примерах, обладают большим количеством недостатков.

(ii) **Механизм перекрестного субсидирования**

Говоря о тарифах, важно также сказать о том, что во многих странах ВЕКЦА тарифная система основана на механизме перекрестного субсидирования, в соответствии с которым определенные потребители (чаще всего это население) платят по ставкам гораздо ниже среднего тарифа, а другие – по повышенным тарифам, выбранным таким образом, что в

целом предприятие получает оплату как бы по установленному тарифу.<sup>27</sup> Такой подход обычно используется в качестве социальной меры, позволяющей пользоваться водоснабжением малообеспеченным группам населения.

Для того, чтобы использовать такой механизм в контракте, сторонам нужно будет определить, какая часть необходимого финансирования будет получена предприятием ВКХ за счет оплаты по тарифам, и какая – за счет прямых субсидий из бюджета, займов, полученных от банков развития и подобных им организаций, грантов и т.д. Затем, учитывая два главных фактора - экономическую необходимость того, чтобы предприятие оставалось жизнеспособным, возможности потребителей оплачивать его услуги - предприятие должно выработать такую тарифную политику, которая будет предусматривать различные уровни тарифов в зависимости от категорий потребителей. Такие категории могут включать коммерческие предприятия, промышленные предприятия, государственные организации, население в целом и группы населения с низкими доходами.

Как правило, для коммерческих и промышленных предприятий устанавливаются более высокие тарифы, а для населения – более низкие. Тем не менее, устанавливая более высокие тарифы для коммерческих и промышленных потребителей, стороны должны соблюдать известную осторожность. Такие тарифы действительно могут быть выше тарифов для населения, но не слишком высокими объективно, иначе коммерческие и промышленные компании не смогут или не захотят пользоваться услугами водохозяйственного предприятия. Следует избегать таких ситуаций, когда указанные пользователи будут вынуждены искать альтернативные способы водоснабжения (в т.ч. собственными силами), поскольку водохозяйственному предприятию нужно улучшать свое финансовое положение в максимально возможной степени.

Как бы ни были обоснованы перекрестные субсидии с точки зрения социальной политики, их применение может иметь очень негативные последствия в плане повышения качества услуг, оказываемых предприятием, так как очевидно, что у Подрядчика будет меньше стимулов предоставлять качественные услуги потребителям, которые за них мало платят. В отношении таких категорий потребителей у Подрядчика не будет также заинтересованности в осуществлении мер, направленных на повышение эффективности своей работы, поскольку дополнительная прибыль, которую он сможет получить в результате таких мер, сравнительно с затратами, необходимыми для их проведения, может оказаться слишком незначительной. Возможно, правильным решением этой проблемы было бы принятие органами власти специальной социальной программы, направленной на категории населения с низкими доходами, которая бы позволила предприятию получать с них оплату по стандартным тарифам (без скидок).

Еще одна проблема, связанная с перекрестными субсидиями, состоит в следующем: мировой опыт показывает, что в развивающихся странах утверждение о том, что субсидирование инфраструктурных услуг действительно помогает группам населения с низкими доходами, часто оказывается неверным, так как эти группы часто просто не имеют доступа к таким услугам.<sup>28</sup> Напротив, результатом применения механизма субсидий часто становится нехватка прибыли, которая могла бы быть направлена на

<sup>27</sup> См. Приложение 3, Гильермо Йенес

<sup>28</sup> The World Bank, Concessions for infrastructure, a guide to their design and award, World Bank Technical Paper no. 399 under the direction of Michael Klein, p.58. («Концессии в инфраструктурных отраслях – руководство по их подготовке и заключению». Всемирный банк)

расширение сети с тем, чтобы к ней был подключены бедные населенные пункты или районы, либо у Подрядчиков просто не оказывается стимулов для такого расширения инфраструктуры. **В конечном счете, не имея доступа к инфраструктуре, малоимущие платят за воду гораздо больше, чем могли бы.** Им приходится либо самим обеспечивать себя водой, либо платить за нее поставщикам, относящимся к теневому сектору экономики.<sup>29</sup>

В тех случаях, когда применение перекрестного субсидирования представляется абсолютно необходимым, оно должно быть организовано с учетом следующих соображений:<sup>30</sup>

- размер субсидий должен быть приемлемым для бюджета;
- субсидии должны быть предназначены именно для тех домохозяйств, которые в них в наибольшей степени нуждаются;
- следует минимизировать возможное негативное воздействие субсидий на оптимальное распределение ресурсов;
- субсидии не должны становиться препятствием для включения в контрактное соглашение стимулов для повышения эффективности водохозяйственного предприятия, либо способствовать снижению их действенности; и
- механизм предоставления субсидий должен быть прозрачным, а направленность и объемы субсидирования должны тщательно контролироваться.

Международный опыт подсказывает ряд подходов к решению этой проблемы, лучшим из которых, безусловно, следует признать предоставление субсидий четко определенным категориям пользователей из национального/регионального/муниципального бюджета и использование их в рамках системы перекрестного субсидирования. В соответствии с таким подходом «субсидии становятся составной частью системы социального обеспечения, а не обязанностью поставщиков инфраструктурных услуг, что в целом делает механизм субсидирования более прозрачным». Далее, для того, чтобы у Подрядчика сохранялись стимулы к эффективному управлению предприятием, **нужно сделать так, чтобы он получал из бюджета оплату только того объема услуг, который был фактически предоставлен.** Наиболее известным примером такого подхода можно, пожалуй, считать то, как этот процесс организован в Чили: субсидии покрывают определенную долю расходов домохозяйства по потреблению воды, и средства уплачиваются муниципалитетами напрямую Подрядчику в соответствии с объемом полученных услуг (он, в свою очередь, определяется счетом, который Подрядчик направляют непосредственно потребителям). Субсидия аннулируется, если домохозяйство не производит оплаты той части суммы счета, которую оно должно оплатить самостоятельно.<sup>31</sup> Эту модель сейчас принимают и в других странах, например, в Венгрии.

<sup>29</sup> Oxford Analytica. 1996. Latin America Daily Brief "Ecuador: Water Provision." August 21. Petrei, A. Humberto. 1987. El Gasto Pùblico Social y sus Efectos Distributivos. Rio de Janeiro: Estudios Conjuntos de Integracao Econõmica da America Latina. («Водоснабжение в Эквадоре»)

<sup>30</sup> The World Bank, Concessions for infrastructure, a guide to their design and award, World Bank Technical Paper no. 399 under the direction of Michael Klein, p.58. («Концессии в инфраструктурных отраслях – руководство по их подготовке и заключению». Всемирный банк)

<sup>31</sup> Rivera, Daniel. 1996. Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector—Lessons from Six Developing Countries. Washington, D.C.: World Bank («Участие частного сектора в ВКХ – анализ опыта шести развивающихся стран». Всемирный банк)



Вместе с тем, следует иметь в виду, что для внедрения такой системы необходим сильный административный потенциал на местном уровне и серьезная приверженность выбранной модели со стороны центрального правительства, поэтому тем странам, где отсутствуют указанные факторы, внедрить описанный подход будет, скорее всего, нелегко.

**(iii) Сбор оплаты по тарифам**

Следующий вопрос, который следует рассмотреть в связи со способностью потребителей оплачивать тарифы, состоит в следующем: для того, чтобы обеспечить финансовую жизнеспособность водохозяйственного предприятия в соответствии с принятыми финансовыми планами (что связано с определенным уровнем тарифов), Нанимающим организациям следует разрешать Подрядчикам принятие определенных мер, направленных на получение оплаты с потребителей, если именно на Подрядчиках лежат риски сбора оплаты по тарифам, т. е. в тех случаях, когда Нанимающая организация не гарантирует Подрядчику оплаты разницы между фактическими издержками по эксплуатации и техническому обслуживанию предприятия и средствами, собранными с потребителей в соответствии с тарифами (как уже было сказано выше, при любых обстоятельствах тарифы должны, по меньшей мере, покрывать указанные издержки). Такие меры могут быть следующими:<sup>32</sup>

(i) в отношении частных потребителей:

- частичное переложение функций контроля на само население (в Аргентине в энергетическом секторе принято так: там отключают от электричества жилые районы, где уровень потребления указывает на крупномасштабное воровство электроэнергии; таким образом, у потребителей, живущих в этом районе, появляются стимулы препятствовать таким действиям);
- отключение в случае неплатежей (хотя очень маловероятно, что Нанимающая организация прибегнет к такому образу действий, поскольку он был бы слишком рискованным в политическом плане); и
- кампании, направленные на повышение осведомленности населения в данном вопросе; и

(ii) в отношении потребителей-государственных организаций:

- платежи осуществляются центральными бюджетными органами, которые обычно имеют больше возможностей требовать и получать оплату с других государственных организаций;
- отключение организаций, которые не предоставляют населению жизненно важные услуги; и
- наличие отдельных счетов для различных подразделений органов управления, что позволит выявлять и отключать конкретных неплательщиков;

<sup>32</sup> Kerf, Michel, and Warrick Smith. 1996. Privatizing Africa's Infrastructure: Promise and Challenge. Technical Paper 337. Washington D.C.: World Bank (Африка: приватизация в инфраструктурных отраслях. Проблемы и возможности». Всемирный банк)

(iv) **Корректировка тарифов**

Как уже говорилось в настоящем Руководстве, велика вероятность того, что в течение срока действия соглашения, основанного на показателях эффективности, произойдет много существенных изменений, особенно если стороны собираются заключить соглашение на длительный период времени (так, например, в Перми срок предложенного соглашения составлял почти пятьдесят лет). Как бы этого ни хотели стороны, на практике почти невозможно предусмотреть меняющиеся обстоятельства, которые будут иметь значение для деятельности предприятия в течение срока выполнения соглашения.

Соответственно, оптимальным было бы, если бы такое соглашение предусматривало корректировку тарифов в течение срока его действия – как по причинам, о которых сторонам на момент подписания соглашения известно, так и в связи с обстоятельствами, которые предусмотреть невозможно.

В общем, основания для корректировки тарифов можно разделить на три (3) группы:

- корректировка в связи с индексацией;
- периодическая корректировка базовых тарифов и самих правил индексации; и
- корректировка тарифов, вызванная непредвиденными обстоятельствами.

Основная причина, которой объясняется необходимость включения в соглашение условий, относящихся к пересмотру тарифов, состоит в следующем: обстоятельства, в которых действует Подрядчик, не должны быть слишком благоприятными, иначе он потеряет стимулы к повышению эффективности. В то же время, необходимо, чтобы у него сохранялась возможность получать разумную прибыль, которая шла бы на улучшение состояния предприятия. Рассмотренные нами выше основания для корректировки тарифов показывают, что, по сути, она тесно связана с механизмом распределения рисков, так как обычно тарифы корректируются в ответ на события или обстоятельства, которые Подрядчик не в силах контролировать.

Что касается корректировки тарифов, которая производится в связи с индексацией или на периодической основе: в основном, сторонам следует обеспечить, чтобы тарифы индексировались на протяжении срока действия соглашения и таким образом отражали объективно обоснованное увеличение расходов Подрядчика, связанных с эксплуатацией предприятия. Другой вариант - тарифы пересматриваются на определенных этапах выполнения соглашения и всегда находятся на уровне, который обеспечивает надлежащую работу предприятия в соответствии с договорными условиями (например, в течение срока действия соглашения выполнение того или иного показателя деятельности в конкретный момент времени может предполагать дополнительные издержки; например, это может быть показатель, в соответствии с которым в определенный период или год Подрядчик должен приступить к масштабным работам по установке приборов учета потребления воды) и другими значимыми обстоятельствами.

Пересмотр тарифов в силу непредвиденных обстоятельств происходит в ряде случаев, среди которых можно назвать форс-мажорные обстоятельства (стихийные бедствия, войны и беспорядки, серьезные экономические кризисы); общеполитические решения органов власти или конкретные решения, направленные на Подрядчика; изменение налогового режима, изменения в природоохранном законодательстве; расширение территории обслуживания и т.д. - т. е. такие события, в силу которых нарушается

финансовый баланс между сторонами по соглашению, что делает выполнение Подрядчиком своих обязательств затруднительным или более дорогостоящим.

Для того чтобы подготовиться к таким непредвиденным обстоятельствам, сторонам следует предусмотреть в соглашении такие механизмы, как:<sup>33</sup>

- конкретные пункты соглашения, которые бы определяли возможную процедуру его пересмотра при условии добросовестности сторон;
- передача полномочий по изменению соглашения третьей стороне; или
- право Нанимающей организации в одностороннем порядке внести в соглашение изменения, которые могут быть обусловлены непредвиденными обстоятельствами, при условии, что в то же время Нанимающая организация будет прилагать все усилия к защите финансовых интересов Подрядчика. Здесь может быть проведена аналогия с французской теорией «Права сюзерена» (*"Fait du Prince"*).

В странах ВЕКЦА при заключении соглашений, основанных на показателях деятельности, предпочтительнее придерживаться первого из подходов, рассмотренных выше в связи с пересмотром тарифов в случае наступления непредвиденных обстоятельств. В соглашение должно быть включено обязательство сторон в случае наступления таких обстоятельств добросовестно приступить к пересмотру условий соглашения, которое позволит предприятию получать оплату по тарифам, дающим ему возможность развиваться в соответствии с целями, установленными соглашением. Благодаря такому подходу каждая сторона сможет представить свои доводы, и вместе они найдут компромиссное решение, удовлетворительное как для самих сторон, так и для предприятия.

Включение в соглашение механизма, при котором изменение тарифов, возможно, будет осуществлено третьей стороной, требует особой осторожности, так как для того, чтобы такой подход оказался эффективным, требуется независимый регулирующий орган, достаточно беспристрастный и обладающий известной свободой принятия решений. При таком условии удастся избежать конфликта интересов в ситуации, когда в деле, касающемся пересмотра тарифов, Нанимающая организация одновременно является и судьей, и одной из сторон спора. Поскольку речь идет об общем состоянии водохозяйственного предприятия, перед тем, как принимать такой механизм, следует самым серьезным образом убедиться в том, что регулирующий орган, соответствующий условиям, описанным выше, действительно существует. В этом смысле механизм одностороннего принятия решений не может быть рекомендован странам, в которых отсутствует многолетняя и прочная традиция независимого и качественного административного судопроизводства.

#### (v) **Финансовые обязательства Нанимающей организации**

В этом подразделе вкратце рассматриваются финансовые обязательства Нанимающих организаций, так как иногда они отвечают, полностью или частично, за финансирование капиталовложений, относящихся к водохозяйственным предприятиям (например, в договорах аренды).<sup>34</sup> Поскольку такие капиталовложения непосредственно влияют на

<sup>33</sup> Myers, James J. 1996. "Developing Methods for Resolving Disputes in World-Wide Infrastructure Projects." *Journal of International Arbitration* 13(4): 101. p.110-111 («Разработка подходов к разрешению споров в инфраструктурных проектах в различных странах мира». Журнал «Международный арбитраж»)

<sup>34</sup> См. Приложение 3, Гильермо Йепес.

хозяйственную деятельность предприятия, от них также зависят эффективность деятельности предприятия и его прибыль. Обязательства Нанимающей организации в отношении инвестиций должны быть указаны в соглашении максимально конкретным образом – речь идет о сумме таких инвестиций, их назначении и графике и т.д. Все это должно соответствовать программе содержания и развития инфраструктуры.

В соглашении, основанном на показателях деятельности и устанавливающем инвестиционные обязательства Нанимающей организации, в любом случае должны быть четко разграничены проведение работ по техническому обслуживанию и содержанию основных фондов (регламентные работы, ремонт и т.д.) и по замене оборудования (приобретение оборудования). За исключением тех случаев, когда речь идет о концессионном соглашении или полной передаче активов частному бизнесу, Подрядчик отвечает за проведение технического обслуживания, так как оно прямо связано с эксплуатацией предприятия, а Нанимающая организация – за проведение замены вышедшего из строя или устаревшего оборудования, поскольку последние представляют собой капиталовложения.

Для четкого разграничения того, какие работы относятся к техническому обслуживанию, а какие - к замене оборудования, в соглашении должны быть ясно указаны параметры тех и других. Это позволит в максимальной степени конкретизировать инвестиционные обязательства Нанимающей организации. Например, в контракте на управление, заключенном с частным оператором в Анталии (Турция), к затратам на техническое обслуживание относятся затраты ниже определенного уровня расходов, либо используется физический параметр – например, замена труб длиной менее определенного значения за один раз. Соответственно, капитальные затраты - это то, что превышает указанный уровень или значение.<sup>35</sup>

*(vi) Пример: город Пермь*

В соглашении, подготовленном в Перми, тарифная политика описана нечетко. Возможно, это объясняется тем, что ее исчерпывающее описание имело бы мало смысла, так как пересмотр тарифов не входит в функции городской администрации – по закону регулированием тарифов занимаются администрации субъектов Федерации. Это относится ко всем хозяйствующим субъектам за исключением предприятий, находящихся в муниципальной собственности, а в Перми Подрядчик таким предприятием как раз не является. В пермском соглашении указывается, что Подрядчик не уполномочен требовать повышения тарифов сверх индекса инфляции, за исключением особых обстоятельств (к ним относятся: решение органов власти, устанавливающих тарифы, об их снижении для конкретной категории потребителей; повышение тарифов на электроэнергию и внесение изменений в налоговое законодательство), когда такое повышение необходимо для того, чтобы в разумных пределах компенсировать дополнительные издержки Подрядчика.

Основное различие между соглашением, разработанным в Перми, и соглашениями в других российских городах, рассмотренными нами в качестве конкретных примеров, заключается в инвестиционных обязательствах Подрядчика. Подрядчик обязуется инвестировать 100 млн. долл. США в развитие и обновление муниципальной сети. Из этой суммы по меньшей мере 20 млн. долл. США должны быть инвестированы в течение первых пяти (5) лет срока действия соглашения. При анализе соглашения становится ясно,

<sup>35</sup> См. Приложение 3, Гильермо Йепес.

что значительная часть указанной суммы представляет собой не вновь инвестированные средства, а амортизационные отчисления, уже включаемые в тарифы (получается, что обязательства Подрядчика в действительности не превышают 30 млн. долл. США в течение 49-летнего срока аренды; в договоре эти средства называются «дополнительными инвестициями». Кроме того, в отношении этой суммы соглашение не определяет какой-либо цели или программы инвестирования; в нем не указывается, на каких условиях Подрядчик привлечет указанные средства; отсутствуют четкие основания их инвестирования. Из-за всего этого почти невозможно сделать вывод о достаточности или недостаточности средств, привлекаемых Подрядчиком, и, соответственно, о выполнении Подрядчиком своих обязательств.

Что касается арендной платы, которую будет выплачивать Подрядчик за пользование имуществом, в пермском соглашении указывается, что она должна быть эквивалентна обязательствам Подрядчика по осуществлению капитальных вложений в арендованное имущество в размере амортизационных отчислений. Такое условие интересно само по себе - из-за него договор становится похожим на концессионное соглашение, так как ответственность за состояние основных средств фактически ложится на Подрядчика, а не на Нанимающую организацию.

Еще одна интересная особенность, сближающая указанное соглашение с концессией и также являющаяся прямым следствием инвестиционных обязательств Подрядчика, заключается в условиях соглашения, относящихся к компенсации по окончании срока действия контракта. В соответствии с этими условиями (как и при «классической» схеме компенсации, используемой в концессионных соглашениях) Нанимающая организация безвозмездно получит результаты капитальных вложений Подрядчика по истечении срока действия договора или в случае его досрочного прекращения Подрядчиком, а у Подрядчика есть право на получение компенсации стоимости сделанных им дополнительных инвестиций в имущество в случае прекращения действия договора по инициативе Нанимающей организации.

#### **Е. Финансовые штрафы, бонусы и стимулирование**

Здесь мы рассмотрим штрафы, бонусы и формы стимулирования, которые могут быть установлены соглашением, основанным на показателях деятельности, в отношении обязательств Подрядчика по общему повышению эффективности предприятия. Читатель увидит, что хотя такие штрафы, бонусы и другие формы стимулирования в определенных обстоятельствах могут быть весьма полезными, в странах ВЕКЦА в водохозяйственной отрасли применять их следует очень осторожно, так как ошибки в такой ситуации могут создать серьезные препятствия к развитию предприятия.

Этот компонент соглашения не использовался в рассматриваемых нами конкретных примерах за тем исключением, что в соглашении, подготовленном в Сызрани, указывается, что «Доверительный управляющий обязан будет уплатить штраф, оговоренный договором доверительного управления» в случае одностороннего прекращения действия соглашения Нанимающей организацией. Это положение непонятно, поскольку кажется, что категория «штрафа» используется в соглашении в связи с компенсацией, выплачиваемой по его прекращении, и обычными механизмами такой компенсации, а их нельзя рассматривать в качестве финансовых санкций, так как очевидно, что они представляют собой договорные условия. Вопросы, которые необходимо учитывать в этой связи, будут рассмотрены в следующем разделе.

**i. Рекомендательный подход и международная практика**

**(i) Роль финансовых штрафов**

В соглашениях, основанных на показателях деятельности, штрафы, связанные с невыполнением таких показателей, представляют собой своего рода гарантию в того, что услуги будут предоставляться на уровне, который определяется в связи с такими показателями. Штрафы стимулируют достижение требуемого уровня, так как их прямое назначение заключается в создании для предприятия неблагоприятных последствий в случае его недостижения.

**(ii) Необходимость обдуманного применения финансовых штрафов в отношении контрактов, основанных на показателях деятельности**

В контексте стран ВЕКЦА в соглашения, основанные на показателях деятельности и имеющие целью улучшение состояния водохозяйственных предприятий, не следует включать штрафы, связанные с такими показателями, если только предприятие не управляется частной компанией-Подрядчиком. Такие штрафы заключают в себе прямой риск ухудшения общего финансового положения предприятия и, соответственно, его операционного состояния, а предприятие, скорее всего, и так остро нуждается в оздоровлении и улучшениях. Таким образом, наложение каких-либо штрафов прямо приведет к снижению его возможностей в плане достижения показателей деятельности, определенных соглашением.

Штрафы, связанные с невыполнением оговоренных показателей деятельности, допустимы только в том случае, когда очевидно, что для достижения ожидаемых результатов не может быть найдено более предпочтительного решения, заключающегося в серьезном перераспределении ответственности и изменении общего ценового режима. В целом, в странах ВЕКЦА, где большинство водохозяйственных предприятий находится в плачевном финансовом и техническом состоянии, при заключении соглашений, основанные на показателях деятельности, следует воздерживаться от наложения на предприятия дополнительного финансового бремени. По сути, оно будет находиться в прямом противоречии с основной задачей, для выполнения которой и заключается соглашение – улучшением общего состояния предприятия. Вместо того чтобы вводить финансовые санкции, применение которых замедлит развитие предприятия, сторонам следует выработать подходящий механизм пересмотра рамок и объема соглашения, а также задач, выполнение которых требуется в связи с установленными показателями деятельности. Это даст предприятию возможность постепенно улучшать свое финансовое и техническое состояние теми темпами, которые позволят обстоятельства.

Далее, налагая финансовые штрафы на предприятие, Нанимающая организация будет фактически штрафовать саму себя – выше уже говорилось о том, что организации, управляющие водохозяйственными предприятиями часто неотделимы от самой Нанимающей организации.

***(iii) Роль бонусов и других форм стимулирования и их применение***

В соглашениях, основанных на показателях деятельности, бонусы и другие формы стимулирования служат дополнением к штрафам, так как они представляют собой еще один инструмент, позволяющий влиять на результаты деятельности Подрядчика. При условии их правильного применения бонусы и т.д., как правило, играют первостепенную роль в плане достижения Подрядчиком оговоренного уровня предоставления услуг.

Стимулирование, связанное с выполнением Подрядчиком своих договорных обязательств, может иметь разные формы, например:

- (1) Финансовое стимулирование Подрядчика:
  - (i) Повышение тарифов, увязанное с повышением качества обслуживания потребителей;
  - (ii) Повышение тарифов (субсидий), увязанное с эффективностью деятельности предприятия или коэффициентом охвата; или
  - (iii) Бонусы при достижении предприятием определенных финансовых показателей или коэффициентов;
- (2) Финансовое стимулирование персонала Подрядчика (повышение заработной платы и премии):
  - (i) Распределение дополнительной прибыли среди определенных работников при достижении предприятием плановых заданий по эффективности; или
  - (ii) Корректировка заработной платы (или премии), увязанная с улучшением производственных показателей; или
- (3) Неденежные формы поощрения (какими в свое время были, например, доски почета):
  - (i) Звание «Лучший работник месяца»; или
  - (ii) Ежедневные бюллетени, посвященные производственным вопросам и показателям деятельности, в которых достижения компании-Подрядчика оцениваются в сравнении с данными за предыдущий период.

Тем не менее, если Подрядчик, в хозяйственном ведении которого находится водохозяйственное предприятие, относится к госсектору, такое финансовое стимулирование должно касаться только результатов деятельности конкретных лиц, занимающихся управлением и эксплуатацией объектов водоснабжения и канализации. Подрядчик, который является государственной или муниципальной организацией – это не корпорация, созданная или учрежденная с целью получения прибыли в пользу конкретных физических лиц (а именно в этом заключается цель создания частных

компаний, корпораций или частных партнерств); поэтому применение финансового стимулирования в отношении самого предприятия окажется неэффективным, так как ни одно конкретное физическое лицо не будет получать прямой выгоды от более высоких показателей деятельности или более высокой прибыли предприятия.

Как уже говорилось выше, премии и другие формы финансового стимулирования, увязанные с результатами деятельности работников, могут оказаться очень плодотворными в плане развития водохозяйственного предприятия, так как они будут способствовать не только большей эффективности работы каждого, но и привлечению нового квалифицированного персонала. Тем не менее, оговаривая в соглашениях, основанных на показателях деятельности, систему премирования и другие формы поощрения для работников предприятия, следует делать это очень осмотрительно и учитывать ряд соображений, наиболее важными и первостепенными из которых являются следующие:

- во-первых, стороны должны убедиться в том, что такое премирование и другие формы стимулирования, увязанные с результатами деятельности предприятия в рамках соглашения, основанного на показателях деятельности, не противоречат законодательству конкретной страны (регион ВЕКЦА), так как в некоторых странах они не разрешаются (например, в Латинской Америке);<sup>36</sup> и
- премирование и другие формы стимулирования должны отражать повышение производственных показателей предприятия и быть соотнесены с ним по времени (стороны в первую очередь заинтересованы в регулярном и постоянном повышении таких показателей, и на последних не должно отрицательно сказываться премирование персонала предприятия и прочие формы его поощрения).

## **Ф. Мониторинг**

При выполнении соглашения, основанного на показателях деятельности, одна из важнейших задач состоит в том, чтобы (i) определить, выполняют ли обе стороны свои обязательства, и (ii) оценить эффективность их деятельности, направленной на выполнении этих обязательств. В конечном счете, именно так стороны будут знать, является ли их проект успешным. Обычно в проектах, относящихся к инфраструктурным услугам, мониторинг включает непосредственный отбор проб, анализ и вынесение Нанимающей организацией решения о соответствии требованиям. Тем не менее, эти процедуры, относящиеся к управлению качеством, могут выполняться и Подрядчиком, т. е. можно составить соглашение таким образом, что мониторинг показателей деятельности и управление качеством будут относиться к функциям Подрядчика. В таком случае Нанимающая организация будет иметь право, в пределах необходимого, независимо от Подрядчика проверять достоверность информации, полученной в результате применения указанных механизмов.

Следовательно, роль Нанимающей организации будет заключаться в инспектировании или аудите этих систем контроля, а также проведении плановых и произвольных

<sup>36</sup> См. Приложение 3, Гильермо Йепес.



проверок. Таким образом, у Нанимающей организации не будет оснований сомневаться в том, что информация, касающаяся показателей деятельности водохозяйственного предприятия, собирается и доводится до его сведения точно, полно и надежно. Возможно, что для внедрения такой системы обеспечения качества потребуются определенные капиталовложения, но зато она позволит осуществлять мониторинг предприятия надлежащим образом. В любом случае, наличие эффективного и надежного механизма контроля качества, безусловно, в интересах самой Нанимающей организации, так как он позволит минимизировать риск возникновения проблем в хозяйственной деятельности предприятия впоследствии.

В этой связи следует указать на серьезный недостаток соглашений, которые мы рассматриваем в рамках конкретных примеров. Как уже было отмечено выше, они не предусматривают какого-либо стимулирования, увязанного с показателями деятельности, в силу чего исчезает необходимость в надежной системе мониторинга. Как правило, когда в соглашениях говорится о мониторинге, речь идет о соответствующих положениях законодательства и нормативах, регулирующих ВКХ, а не о том, что на Подрядчика накладывается обязанность осуществлять мониторинг своей деятельности, и не о том, что Нанимающая организация получает возможность проводить такой мониторинг/инспектирование в отношении показателей деятельности предприятия и выполнения им соответствующих требований.

#### **i. Рекомендуемый подход и международная практика**

В контрактах, основанных на показателях деятельности, должны быть определены конкретные плановые задачи и та или иная тарифная система, а затем в дело вступают механизмы стимулирования Подрядчика, которые подтолкнут его к тому, чтобы найти наиболее эффективные пути выполнения указанных задач на основе инноваций в технологическом, хозяйственном и коммерческом плане. Основная цель такого стимулирования состоит в переносе на Подрядчика ответственности за выработку оптимальных решений, направленных на выполнение задач, определенных соглашением (обслуживание потребителей, качество, эффективность, количество и т.д.). Поэтому при подготовке тех положений соглашения, которые относятся к мониторингу, следует в первую очередь иметь в виду успешность деятельности Подрядчика, направленной на достижение оговоренных в соглашении значений показателей, и в меньшей степени то, как он будет его добиваться. Можно ли будет сделать так, чтобы эти задачи и показатели были реалистичными? Это зависит от качества информации по инфраструктуре или системе водоснабжения, которая будет в распоряжении сторон в то время, когда эта система будет передаваться Подрядчику. Мы допускаем, что на первых этапах привлечения частного бизнеса возможности мониторинга и регулирования в начале срока действия контракта будут очень ограниченными. Органы власти, которые сталкиваются с такими трудностями, могут передать часть функций мониторинга аудиторской компании («регулирующей организации») и, соответственно, пересмотреть свои собственные функции в сторону мониторинга такого аудитора.

Чем больше объем соглашения и чем сложнее предусмотренные в нем формы стимулирования эффективной деятельности Подрядчика, тем сложнее будут задачи организации, которой предстоит выполнять функции регулирования.

В соглашении должны быть определены показатели деятельности и предусмотрены бонусы Подрядчику/повышение тарифов при достижении или превышении им установленных значений показателей (как об этом говорится в Разделе Е выше). **Следовательно, такие показатели должны быть измеряемыми и бесспорными** (насколько это возможно), т. е. они не могут быть предметом полемики - точно так же, как не может быть предметом полемики вопросом о том, кто виноват в том, что у предприятия плохие показатели. Допустим, в качестве примера, что одним из используемых показателей является неучтенный расход воды. В этом случае предметом спора может стать и то, как измерять его объемы (особенно, если не хватает приборов учета или они не используются надлежащим образом), и то, в чем причина плохой работы предприятия – в недостатке государственных инвестиций в реконструкцию сети или плохой работе Подрядчика.

В случае отсутствия оборудования, необходимого для учета, для надлежащего мониторинга работы систем водоснабжения или водоочистки могут потребоваться определенные капиталовложения. Кроме того, механизм мониторинга должен всегда быть увязан с проектом и техническими спецификациями водохозяйственных объектов. К решению этого вопроса следует привлечь технических экспертов, которые смогут посоветовать разные способы мониторинга деятельности предприятия.

Ниже приводятся некоторые требования относительно информации, предоставляемой «регулирующей» или Нанимающей организации, которые следует отразить в соглашении, основанном на показателях деятельности:<sup>37</sup>

- Должен ли Подрядчик в разумных пределах предоставлять информацию по требованию «регулирующей» или Нанимающей организации? Каковы эти разумные пределы?
- Какие механизмы предусмотрены для проведения независимой проверки финансовых данных, данных о состоянии активов и выполнении поставленных задач?
- В чем заключается цель требований, относящихся к предоставлению информации?
- В какой мере «регулирующая» или Нанимающая организация — или их представители, соответственно – будут иметь доступ к активам и документации?
- Кто будет оплачивать независимых финансовых и технических аудиторов и кто будет отвечать за их отбор и подготовку?
- Каковы «моральные» ограничения, механизмы проверки трансфертного ценообразования и исследования рынка (если Подрядчик является диверсифицированной компанией)?
- Каковы условия предоставления регулятивной или обязательной отчетности и данных по выполнению проекта, а также данных по отдельным счетам (конкуренция, основанная на сравнении)?

<sup>37</sup> The World Bank. Tool kits for private sector participation in water and sanitation. Washington, 1997 («Подходы к привлечению частного сектора в ВКХ». Всемирный банк).

- Каковы требования в отношении опубликования финансовой информации и стандартов деятельности?
- Какие отчеты будут использоваться для проверки тарифных ставок?
- Будет ли «регулирующая организация» получать аудиторские заключения от независимых аудиторов? Какие процедуры аудита будут использоваться для проверки компонентов стоимости тарифов?
- Какие процедуры должны быть приняты в плане отношений с потребителями и рассмотрения жалоб? Как будут обрабатываться такие данные?
- Какие должны быть предусмотрены варианты оплаты, а также процедуры получения задолженности?
- Есть ли необходимость в каких-либо субсидиях или перекрестном субсидировании?
- Каковы будут действия в отношении непредвиденных расходов?
- Кто отвечает за мониторинг и надзор в отношении строительства новых объектов?
- Какую техническую информацию должен будет предоставлять Подрядчик? Обычно она должна включать следующие позиции:
  - Объемы (прогнозы, производительность, распределение, проданные и купленные объемы, количество и категории потребителей);
  - Новые работы, завершение крупных работ по техническому обслуживанию, новые подключения;
  - Произведенный внеплановый/аварийный ремонт;
  - Установка нового оборудования;
  - Количество установленных и отремонтированных приборов учета водопотребления и распределение соответствующих расходов между Подрядчиком и потребителями; и
  - Результаты лабораторных анализов проб водопроводной воды и сточных вод.
- Какую финансовую информацию должен будет предоставлять Подрядчик? Вот некоторые общепринятые пункты:
  - Бухгалтерская отчетность по расходам, связанным с мероприятиями, перечисленными выше;
  - Доход от реализации воды и услуг водоотведения и водоочистки (тарифный доход, оптовые продажи или все вместе) и поступления от крупных потребителей;
  - Анализ тенденций в динамике доходов за прошлые периоды и прогнозируемых тенденций;

- Просроченная и неуплаченная задолженность в разбивке по категориям потребителей — население (одинокие и семьи), коммерческие компании, промышленные предприятия; и
- Годовая финансовая отчетность — счет прибылей и убытков или отчет о результатах хозяйственной деятельности, бухгалтерский баланс, подготовленный в формате, требуемом регулирующей организацией или ведомством.

Главное, чтобы в контракте, основанном на показателях деятельности, для каждого включенного в него показателя был надежный механизм мониторинга его выполнения — тогда стороны будут знать, достигнута ли поставленная цель.

## **Г. Принудительное исполнение приговора/механизмы разрешения споров**

Желательно, чтобы в контрактах, основанных на показателях деятельности, заключаемых в водохозяйственном секторе, были определены формальные процедуры разрешения споров — они представляют собой более эффективный и экономный способ преодоления разногласий по соглашению, чем судебное разбирательство. Значение водоснабжения для населения уже само по себе является очень важным поводом для того, чтобы всегда, когда это возможно, стороны пытались решать свои проблемы путем диалога и обсуждения и избегали ситуаций, которые могут негативно сказаться на обеспечении водой потребителей. И все же, в том случае, если это им не удастся, они вынуждены будут прибегнуть к формальным процедурам преодоления разногласий (в их числе согласительные или примирительные процедуры, арбитраж и гражданский судебный процесс), поэтому сторонам следует предусмотреть в соглашении исчерпывающие механизмы разрешения споров.

Самыми важными вопросами, которые должны быть приняты во внимание в связи с принудительным исполнением контракта, являются следующие:

- Являются ли решения выбранного суда или другого места рассмотрения спора обязательными для всех сторон без исключения (действует ли иммунитет суверенного государства)?
- Каким является надлежащий способ разрешения споров — арбитраж, судебное разбирательство, назначение экспертов или какой-либо альтернативный способ?
- В том случае, если в качестве такого способа выбран арбитраж — какие именно международные правила будут применяться: правила Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (ICSID), Международной торговой палаты (ICC), Комиссии ООН по международному торговому праву (UNCITRAL) или какие-либо иные правила?
- Какие положения местного законодательства в отношении исполнения таких решений действуют в стране, в которой стороны являются резидентами?
- Все ли стороны относятся к странам, подписавшим Нью-йоркскую конвенцию о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений,

которая предусматривает взаимное исполнение международных арбитражных решений?

Если говорить о рассмотренных нами конкретных примерах, относящихся к России, то в Отрядном для городской администрация наиболее предпочтительным механизмом разрешения всех разногласий является арбитраж. В Статье 10.2 Договора указывается, что стороны сделают все от них зависящее для того, чтобы преодолевать любые разногласия путем взаимного соглашения, а нерешенные споры и разногласия, возникающие в связи с выполнением договора, будут передаваться на рассмотрение в Арбитражный суд. По всей видимости, получается так, что стороны соглашались решать разногласия через арбитраж, но на практике этот механизм и его применение оказались довольно неясными.

Что касается рассмотренных нами конкретных примеров, относящихся к Украине, они также мало дают нам в плане разрешения споров. Хотя соглашение, разработанное в Запорожье, и предусматривает альтернативные способы преодоления разногласий, оно также не удовлетворяет международным стандартам. В нем не указан конкретный орган, который бы проводил мониторинг выполнения договорных обязательств или занимался разрешением споров. Тем не менее, в договоре говорится, что стороны будут прилагать усилия к преодолению разногласий путем переговоров, а если им это не удастся, они могут передать дело в Хозяйственный (Арбитражный) суд Запорожской области.

#### **i. Рекомендуемый подход и международная практика**

Очень маловероятно, что в течение выполнения длительного проекта в какой-то момент между сторонами не возникнут разногласия (кроме самих сторон по соглашению, в них могут быть вовлечены и другие заинтересованные стороны), поэтому сторонам следует загодя подумать о механизме их разрешения. В их числе могут быть судебное разбирательство, квазисудебные и административные процедуры, арбитраж и альтернативные механизмы разрешения споров, не имеющие обязательного характера. Независимо от того, какой именно механизм выбирается сторонами, он в любом случае должен быть направлен на быстрое, эффективное и беспристрастное преодоление всех конфликтов.

Рассматривая имеющиеся механизмы разрешения споров по соглашению, основанному на показателях деятельности и относящемуся к водохозяйственному сектору, стороны должны учитывать следующие факторы:

- *В конфликты могут быть вовлечены организации и лица, не являющиеся сторонами соглашения.* Выполнение соглашения, основанного на показателях деятельности и заключаемого между Нанимающей организацией и Подрядчиком, будет касаться и других сторон, чьи действия могут стать причиной конфликтов. Так, разногласия могут возникнуть между Подрядчиком или Нанимающей организацией и соответствующим регулирующим органом, например, в связи с повышением тарифов или обслуживанием потребителей.

Что это означает в плане выбора механизма разрешения споров?

Уже одно только количество возможных конфликтов и размер затрат, связанных с их разрешением, а также то, что сторонами этих конфликтов могут быть государственные организации, частные компании и физические лица (в том числе иностранные), должно заставить стороны выбрать такой суд или иное место разрешения споров, которые были бы заслуживающими доверия, нейтральными и некоррупционными.

- *Долгосрочные соглашения – конфликты неизбежны.* Срок действия контрактов, основанных на показателях деятельности, может составлять 5 - 15 лет (например, договоры аренды), и как в любом долгосрочном контрактном соглашении, сторонам не удастся избежать возникновения конфликтов и разногласий. Независимо от характера текущих споров или тех, которые были в прошлом, сторонам нужно в течение многих лет сохранять нормальные рабочие отношения, и для этого им необходим эффективный механизм преодоления разногласий.
- *Вода является важнейшим природным ресурсом.* Еще одна особенность, которая обособляет проекты в водохозяйственном секторе от проектов в других отраслях, состоит в общественном значении предоставляемых услуг, обязательным условием которых является непрерывность. Если споры возникают в связи с правилами отключения (например, в случаях неоплаты) или, в общем, наличие какого-либо спора может привести к прерыванию водоснабжения, решение должно быть принято быстро. Далее, если Подрядчик обслуживает непосредственно население, в конфликт вовлекается большое количество участников, и они также будут требовать, чтобы их мнение было учтено. Эти обстоятельства обуславливают необходимость принятия таких механизмов разрешения споров, которые бы были открытыми, не ограничивали количество участников и позволяли быстро найти подходящее решение.
- *Сложность проектов.* Контракт может предусматривать сложную систему правовых мер и механизмов, разработанную специально для управления водоканализационным предприятием. В том, что касается разрешения споров, это обстоятельство требует квалифицированного подхода к многообразным и сложным экономическим, правовым и техническим вопросам.

В соглашениях, основанных на показателях деятельности, в распоряжении сторон есть несколько механизмов разрешения споров, включая: (i) судебный, (ii) квазисудебный или административный, (iii) арбитражный, и (iv) имеющий необязательный характер. Стороны должны рассмотреть каждый из этих механизмов с учетом обстоятельств, изложенных выше, и выбрать из них тот, который будет способствовать наиболее быстрому и эффективному преодолению разногласий.

#### **(i) Судебное разбирательство**

В общем, все споры, возникающие в связи с соглашением или вытекающие из него, находятся в подсудности судов по месту нахождения предмета спора. В случае с контрактами, основанными на показателях деятельности и заключаемыми в водохозяйственном секторе, это будет компетенция судов той территориально-административной единицы, в которой находится водохозяйственное предприятие.

Перед тем, как передавать дело в суд, следует принять во внимание следующие соображения:<sup>38</sup>

- Рассмотрение дела в суде может оказаться слишком хлопотным, медленным и дорогостоящим;

<sup>38</sup> The World Bank. Tool kits for private sector participation in water and sanitation. Washington, 1997 («Подходы к привлечению частного сектора в ВКХ». Всемирный банк).

- Позиция противостояния в судебном разбирательстве впоследствии может негативно сказаться на долгосрочных взаимоотношениях сторон;
- У судей может не быть технических познаний, необходимых для правильного рассмотрения конкретного спора;
- Существует вероятность того, что при рассмотрении спора с участием государственных организаций, частного бизнеса или населения (или резидентов и нерезидентов) суду не удастся в полной мере сохранить беспристрастность; и
- Суды могут быть подвержены коррупции.

В том случае, если судебная система недостаточно совершенна, или в силу соображений, указанных выше, стороны могут предусмотреть в соглашении механизм разрешения споров, который позволит им обойтись без передачи их на рассмотрение суда. **Судебное разбирательство для сторон должно быть самым последним средством разрешения споров.** Разумеется, некоторые вопросы все равно придется решать в суде, например, споры, возникающие в связи с договорами с работниками предприятий, банками, поставщиками и потребителями.

#### (ii) Квасисудебный (или административный) механизм

Квасисудебные или административные органы, например, независимые регулирующие ведомства, могут быть альтернативным местом разрешения споров, возникающих в связи с контрактами, основанными на показателях деятельности. Впрочем, на рассмотрение таких органов могут быть переданы далеко не все споры, а напротив, часто только те, которые имеют следующие признаки: <sup>39</sup>

- *Споры должны иметь большое общественное значение.* В качестве примера можно привести споры, возникшие в связи с регулятивными решениями, которые требовали применения права широкого усмотрения в общественных интересах. Такой подход типичен для антитрастовых норм.
- *Споры требуют быстрого разрешения и, скорее всего, будут повторяться.* Например, лучшим местом разрешения споров, касающихся условий доступа к сети, может оказаться независимая регулирующая организация.
- *Для разрешения спора требуется техническая квалификация.* Должностные лица, отвечающие за регулирование инфраструктурных отраслей, часто назначаются на свой пост именно в силу имеющейся у них высокой квалификации в соответствующей отрасли.
- *В спор вовлечено большое количество участников или заинтересованных сторон.* Разрешение спора в независимой регулирующей организации во многих случаях может стать основой его открытости для всех заинтересованных сторон, включая потребителей, поставщиков и государственные организации.

Этот механизм будет также способствовать устойчивости взаимоотношений сторон, так как он предполагает менее конфронтационный подход к разрешению споров. Тем не

<sup>39</sup> The World Bank. Tool kits for private sector participation in water and sanitation. Washington, 1997 («Подходы к привлечению частного сектора в ВКХ». Всемирный банк).

менее, в каждом конкретном случае достоинства или недостатки этого способа преодоления разногласий часто зависят от того, насколько независимыми являются сами административные или квазисудебные органы и в какой мере они обязаны отчитываться перед общественностью или сторонами.

### **(iii) Арбитраж**

Арбитраж – это такой механизм разрешения споров, при котором стороны соглашаются передавать все или некоторые из своих споров на рассмотрение того или иного арбитражного суда, имеющего полномочия вынести решение по делу, которое является обязательным для сторон.<sup>40</sup> Список арбитров обычно состоит из трех – пяти человек, которые избираются сторонами с учетом их квалификации.

**Обычно арбитраж является предпочтительным способом разрешения споров по соглашению в том случае, если одной из сторон является иностранная частная компания.** Этот вопрос обязательно должен быть рассмотрен на стадии проведения предварительного комплексного анализа (Due Diligence), причем соответствующему государственному органу следует внимательно отнестись ко всем юридическим препятствиям, затрудняющим использование этого механизма, и устранить их по крайней мере до того, как контракт вступит в силу. К преимуществам арбитражного разбирательства обычно принято относить следующее: <sup>41</sup>

- Конфиденциальность: например, в отношении сведений, составляющих коммерческую тайну;
- Опыт и квалификацию: стороны могут выбирать арбитров на основе их квалификации в технических вопросах;
- Непредвзятость: арбитры могут быть выбраны из числа лиц, не имеющих отношения ни к одной из сторон спора; и
- Честность: арбитры могут быть выбраны из числа лиц, имеющих высокую моральную репутацию.

### **(iv) Механизмы разрешения споров, не имеющие обязательного характера**

Эффективный механизм разрешения споров вовсе не всегда должен быть обязательным и конфронтационным. Простой совет, примирение или посредничество могут подтолкнуть стороны к правильному решению. При том, что в таких действиях нет ничего формального или обязательного, они, возможно, подскажут более практический, быстрый и менее затратный выход из сложившейся ситуации. Необязательные механизмы могут сочетаться с «обязательными и конфронтационными» механизмами (из числа тех, которые перечислены выше), если стороны не могут преодолеть разногласия дружественным путем. Вот некоторые примеры таких необязательных механизмов разрешения споров: <sup>42</sup>

40 The World Bank. Tool kits for private sector participation in water and sanitation. Washington, 1997 («Подходы к привлечению частного сектора в ВКХ». Всемирный банк).

41 The World Bank. Tool kits for private sector participation in water and sanitation. Washington, 1997 («Подходы к привлечению частного сектора в ВКХ». Всемирный банк).

42 Folsom, Ralph, and Minan. 1991. "The Chinese Legal System: Reform and Conflict Since the Cultural Revolution." In Ralph H.Folsom, Michael W. Gordon, and John A. Spanogle, Jr. eds., International Business Transactions. St. Paul: West Publishing Co. («Правовая система Китая: реформы и конфликты»)



- *Неформальные механизмы разрешения споров*: в контракте может быть установлено, что стороны будут регулярно проводить консультационные совещания (с участием технических экспертов, которые имеют возможность рекомендовать сторонам решение по тому или иному вопросу) и таким образом смогут с упреждением обсуждать любые возможные разногласия; и
- *Примирение и посредничество*: привлечение третьей стороны к разрешению спора. Посредник предлагает сторонам пути разрешения спора. Примирители таких рекомендаций не делают.

Среди преимуществ, которые имеют необязательные механизмы разрешения споров, можно назвать следующие:<sup>43</sup>

- *Контроль*: стороны сами контролируют ход переговоров и могут прервать их в любой момент, если переговоры оказываются непродуктивными;
- *Гибкость*: третья сторона оказывает содействие в поиске альтернативных и нестандартных решений, которые бы отвечали бы потребностям сторон по соглашению;
- *Скорость*: совещание может быть быстро созвано и не требует слишком много времени на подготовку; и
- *Экономия*: иногда проблемы решаются буквально за несколько часов.

#### (v) **Предпочтительный вариант – арбитраж**

С учетом всех факторов - технических (спецификации, используемые в ВКХ), правовых (интерпретация положений договора, применимая законодательно-нормативная база) и финансовых (тарифы, финансовое стимулирование в отношении улучшения показателей деятельности), в водохозяйственной отрасли соглашения, основанные на показателях деятельности, являются довольно сложными документами, и поэтому следует вносить в них как можно более исчерпывающие положения, касающиеся разрешения споров. В любом случае, для того, чтобы определить возможность использования какого-либо конкретного механизма и его применимость к заключаемому соглашению, сторонам следует внимательно проанализировать соответствующее законодательство.

Существует два основных типа арбитражного разбирательства: институциональный и специальный (*ad hoc*). Первый предполагает существование постоянного органа, осуществляющего арбитражные процедуры – например, он поддерживает назначение арбитров и осуществляет руководство разбирательством.<sup>44</sup> С другой стороны, специальный (изолированный) арбитраж сам по себе обладает исполнительной силой <sup>45</sup>, т.

43 Myers, James J. 1996. "Developing Methods for Resolving Disputes in World-Wide Infrastructure Projects." *Journal of International Arbitration* 13(4): 105. («Разработка подходов к разрешению споров в инфраструктурных проектах в различных странах мира». Журнал «Международный арбитраж»)

44 Paulsson, Jaul. 1996. "Dispute Resolution." In Robert Pritchard, ed., *Economic Development, Foreign Investment and the Law: Issues of Private Sector Involvement, Foreign Investment and the Rule of Law in a New Era*. International Bar Association Series. Boston: Kluwer Law International and International Bar Association. («Разрешение споров» в книге «Экономическое развитие, иностранные инвестиции и право: вопросы участия частного сектора, иностранных инвестиций и законности в новый период»)

45 Paulsson, Jaul. 1996. "Dispute Resolution." In Robert Pritchard, ed., *Economic Development, Foreign Investment and the Law: Issues of Private Sector Involvement, Foreign Investment and the Rule of Law in a New Era*. International Bar Association Series. Boston: Kluwer Law International and International Bar Association (см. сноску 44).

е. арбитражная оговорка или арбитражное соглашение определяют все правила арбитражного разбирательства.

В некоторых странах существуют определенные препятствия к обращению в международные арбитражные органы – они могут иметь политическую природу или быть закреплены в основном законе. Например, в конституции страны говорится, что некоторые споры с участием органов исполнительной власти подсудны исключительно Верховному суду. Кроме того, в конституции или других законах страны могут быть четкие положения, ограничивающие участие государства в международных арбитражных разбирательствах.<sup>46</sup>

В том случае, если законодательство разрешает такое участие, сторонам следует согласиться на подчинение решениям международных арбитражных органов; наиболее распространенный и простой способ сделать это – внести в соглашение арбитражную оговорку.

Для того, чтобы быть работающей, арбитражная оговорка по меньшей мере должна ясно указывать арбитражный механизм, выбранный сторонами, и конкретно определять категории споров, которые могут быть переданы в арбитраж<sup>47</sup>. Возможно также, что стороны захотят определить в арбитражной оговорке следующие моменты: выбор права применительно к конкретным обстоятельствам спора (т. е. права, которое будет использоваться для толкования самого контракта и его применения); место арбитража; количество арбитров и другие требования, относящиеся к их национальности и квалификации, а также обязательное условие, что перед тем, как передать свой спор в арбитраж, стороны попытаются разрешить его путем примирения или посредничества.<sup>48</sup>

Ниже приводится пример арбитражной оговорки. Он взят из Арбитражного регламента Комиссии ООН по международному торговому праву (UNCITRAL), точнее, из текста типового документа, который прилагается к указанному Регламенту:

[Стороны пришли к соглашению о том, что] любые споры, разногласия или требования, вытекающие из данного соглашения или возникающие в связи с ним, либо в отношении нарушения его условий, прекращения срока действия или недействительности, разрешаются путем арбитражного разбирательства в соответствии с Арбитражным регламентом ЮНСИТРАЛ в действующей редакции. По своему усмотрению стороны могут добавить: (а) Назначающим органом будет \_\_\_\_\_ (название организации или имя лица); (b) Количество арбитров составит \_\_\_\_\_ (один или три); (c) Местом арбитражного разбирательства будет \_\_\_\_\_ (город или страна); (d) Языком/языками арбитражного разбирательства будет \_\_\_\_\_.

46 The World Bank. Tool kits for private sector participation in water and sanitation. Washington, 1997 («Подходы к привлечению частного сектора в ВКХ». Всемирный банк).

47 Paulsson, Jaul. 1996. "Dispute Resolution." In Robert Pritchard, ed., Economic Development, Foreign Investment and the Law: Issues of Private Sector Involvement, Foreign Investment and the Rule of Law in a New Era. International Bar Association Series. Boston: Kluwer Law International and International Bar Association (как в 44).

48 Paulsson, Jaul. 1996. "Dispute Resolution." In Robert Pritchard, ed., Economic Development, Foreign Investment and the Law: Issues of Private Sector Involvement, Foreign Investment and the Rule of Law in a New Era. International and International Bar Association (как в 44).

И, наконец, даже если стороны согласятся на арбитраж, а применимое законодательство позволяет им сделать это, необходимо определить судьбу арбитражного решения в стране выполнения проекта, т. е. будет ли оно признано судами этой страны/сможет ли соответствующая сторона добиться здесь его принудительного исполнения? Нью-Йоркская конвенция является основным международным соглашением, регулирующим вопросы признания и принудительного исполнения арбитражных решений. В ней также оговорены некоторые, хотя и ограниченные, условия, которые позволяют суду отказать в признании и принудительном исполнении арбитражного решения: в том числе, неспособность, отказ в беспристрастном разбирательстве и нарушение государственной политики.

В странах, где сильно давление государства на судебную систему или где судьи могут быть подвержены коррупции, ссылаясь на «государственную политику» часто используется судьями для того, чтобы избежать принуждения к исполнению арбитражного решения и вместо этого заняться его материально-правовым анализом. Вероятность этого тем более велика, когда речь идет о такой политически и социально значимой вещи как водоснабжение. Еще на этапе проведения предварительного комплексного анализа следует четко понять соответствующие правила и принципы государственной политики, которые могут повлиять на выполнение контракта, основанного на показателях деятельности. И все равно, в таких странах или регионах риск того, что в исполнении решения по указанным выше или иным причинам будет отказано, остается весьма высоким.

## **Н. Риски**

Важной составляющей любого соглашения, заключаемого в водохозяйственном секторе, является распределение рисков. Кто принимает на себя риски, относящиеся к оказанию услуг, строительству/оздоровлению или эксплуатации и технического обслуживания водохозяйственных объектов? - в таких соглашениях эти вопросы часто имеют первостепенное значение, особенно если Нанимающая организация является государственным или муниципальным органом и поэтому находится под особо пристальным вниманием общества. Если Нанимающая организация стремится привлечь частных инвесторов, она должна принять меры к сокращению рисков, хотя при этом не следует забывать, что обычно риски являются неотъемлемым свойством проектов и инициатив в сфере обслуживания.

Нет единого мнения по поводу того, в какой степени риски должны перекладываться с Нанимающей организации на Подрядчика. Рассуждая логически, чем выше риск, тем выше должна быть прибыль – следовательно, чем больше рисков переносится на Подрядчика, тем выше будут его требования в финансовом отношении.

С водохозяйственными проектами связан ряд рисков, и сторонам следует проанализировать и осознать их. Ниже приводятся некоторые примеры:

Пожары, наводнения и т.д.	Правила в отношении найма персонала и изменения в трудовом законодательстве
Изменения в затратах на финансирование	Мониторинг деятельности предприятия
Снижение спроса на услуги или меньший рост спроса, чем прогнозировалось	Технологические вопросы (отказ существующего оборудования, неверный
Ошибки при проектировании объектов	

Проблемы, связанные со строительством, включая отставание от графика и/или проблемы качества	выбор оборудования или технологий)
Финансовая ответственность, связанная с природоохранными нормами	<i>Форс-мажор</i> (т. е. необходимость реагировать на изменения обстоятельств, неподвластные ни одной из сторон, включая непредвиденные обстоятельства, стихийные бедствия, судебные решения, военные действия)
Несоответствие правилам или условиям разрешений или изменения условий, содержащихся в правилах или разрешениях	Несостоятельность партнера-частной компании
Стоимость активов по завершении действия партнерства, смена собственника	Существенная инфляция/изменение курса национальной валюты

Тем не менее, в контексте контрактов, основанных на показателях деятельности (до проведения окончательной приватизации), основными рисками, которые должны быть учтены сторонами, являются: риски, связанные с эксплуатацией (операционные риски) и техническим обслуживанием объектов, политические риски, риски в сфере регулирования и риски, относящиеся к получению доходов. Конечно, есть и другие важные риски, которые нужно принимать во внимание, например, форс-мажорные риски, риски страхования и природоохранные риски, а в том случае, если от иностранных частных инвесторов требуется финансирование капиталовложений, еще и риски, связанные с проектированием, строительством и развитием, а также финансовые риски.

#### **i. Рекомендуемый подход и международная практика**

В большинстве проектов, предпринимаемых в водохозяйственном секторе, особенно если в них участвует частный инвестор, элемент «риска» является ключевым фактором при принятии решения о жизнеспособности и финансовой осуществимости проекта. При подготовке контрактов, основанных на показателях деятельности и связанных с проектами в водохозяйственном секторе, следует особенно внимательно отнестись к вопросу распределения рисков. То, как стороны будут управлять основными рисками, имеет самое первостепенное значение.

Задача состоит в том, чтобы справедливо распределить риски между сторонами. Риски подразумеваются любым долгосрочным контрактным соглашением, однако они могут быть минимизированы при условии тщательной подготовки его текста. Оставшиеся риски должны быть, по мере возможности, возложены на ту сторону, которая лучше с ними справится. Иными словами, нужно составить соглашение так, чтобы у стороны, которая способна снизить те или иные риски, были стимулы делать это, а оставшиеся риски легли бы на сторону, для которой это было бы связано с меньшими расходами.

#### **Риски, связанные с эксплуатацией и техобслуживанием**

- *Кто и как будет проводить разграничение между расходами по регулярному техническому обслуживанию и капитальными затратами?*
- *Какие санкции и штрафы будут налагаться на Подрядчика в случае невыполнения им природоохранных и иных требований?*

- *Какая методология будет использоваться для оценки и мониторинга улучшения производственных показателей?*

По договору аренды Подрядчик получает право на эксплуатацию уже существующей инфраструктуры и несет расходы по ее текущему техническому обслуживанию. С другой стороны, поскольку основные средства остаются в собственности Нанимающей организации, последняя отвечает за капитальные затраты и несет риски, связанные с этими основными средствами. Хотя указанный принцип представляется вполне очевидным, остается вопрос, который также относится к сфере риска: кто и как будет проводить разграничение между текущим техническим обслуживанием объектов и капитальными затратами? Кроме того, хотя на первый взгляд такой механизм и представляется вполне приемлемым, он может обернуться существенными издержками для Подрядчика, если мощности, передаваемые ему, имеют структурные недостатки, о которых Подрядчику не было известно. Ситуация станет еще серьезнее, если в подобном случае Нанимающая организация не признает своей ответственности или откажется от нее, и в общем это отрицательно скажется на способности Подрядчика выполнять свои обязательства, в том числе в отношении запланированных показателей деятельности. Разумеется, стороны могут снизить вероятность таких неприятных сюрпризов в будущем – для этого нужно провести тщательную инспекцию передаваемых мощностей и хорошо задокументировать ее результаты, причем сделать это следует еще до окончательного оформления соглашения, основанного на показателях деятельности, т. е. на этапе проведения предварительного комплексного анализа. Можно поступить иначе, а именно оговорить в контракте, что такой анализ будет проведен уже после его подписания, иначе говоря, ревизия инфраструктуры и составление исчерпывающего описания состояния активов будут проведены позднее. В любом случае, желательно, чтобы в контракте были указаны четкие технические или финансовые параметры, которые позволят сторонам определить, что относится к расходам на техническое обслуживание, а что к капитальным затратам. Если же сторонам все же не удастся решить данный вопрос так, как это здесь предлагается, договор должен предусматривать в качестве первого средства разрешения спора альтернативный, или «необязательный», т. е. привлечение эксперта.

Далее, Подрядчику и Нанимающей организации нужно будет обеспечить соответствие деятельности предприятия применимым законам и нормативным актам. Тем не менее, в соглашении должно быть соответствующим образом предусмотрено распределение рисков на случай невыполнения требований законодательства. В частности, в какой мере Подрядчик несет ответственность за невыполнение природоохранных требований? Какие санкции и штрафы будут налагаться на Подрядчика в случае невыполнения им природоохранных и иных норм? Насколько это возможно, конкретные риски должны быть возложены на ту сторону, которая лучше справится с ними. Поскольку по договору аренды основные средства остаются в собственности Нанимающей организации, следовательно, в случае несоблюдения каких-либо требований связано именно с этими основными средствами Нанимающая организация должна принять на себя риски, вытекающие из такого несоблюдения.

Часто приходится сталкиваться с тем, что водохозяйственное предприятие долгие годы осуществляло свою деятельность с нарушением существующего природоохранного законодательства, а соответствующий природоохранный орган закрывал на это глаза, так как они были в «родственных» отношениях. Можно предположить, что появление частного оператора приведет к тому, что закон, который не применялся до этого, сразу же начнет применяться. Действительно, частный оператор должен будет соблюдать

действующее законодательство (эта обязанность возложена на него и соглашением), однако следует предоставить ему некоторый «льготный период», в течение которого оператор сможет постепенно добиться того, чтобы предприятием выполнялись соответствующие требования. Этот момент также должен быть четко оговорен в соглашении – за проблемы природоохранного характера, существовавшие до его заключения, отвечает коммунальное предприятие, находящееся в государственной или муниципальной собственности, т. е. в конечном счете государство.

### **Риск, связанный с получением дохода**

- *Насколько стабильны поступления денежных средств?*
- *Являются ли тарифы обоснованными?*
- *Если государство оказывает поддержку проекту, в какой форме она будет предоставляться (субсидии)?*
- *Какие юридические и административные механизмы необходимы для того, чтобы государство предоставляло такую дополнительную поддержку?*
- *Защищены ли правовой санкцией условия соглашения, предусматривающие государственные гарантии, или для того, чтобы они имели исковую силу в соответствии с законодательством страны или международным законодательством, требуется специальное правовое заключение?*
- *Предоставит ли правительство какие-либо иные источники дохода для обеспечения долга, помимо тарифов? Включение в контракт каких заверений потребуют инвесторы в плане предоставления государством дополнительных источников дохода, которые позволят Подрядчику своевременно производить платежи по обслуживанию задолженности?*
- *Предоставит ли государство гарантии по минимальному годовому объему новых работ, включая дополнительные источники дохода, обеспечиваемые государством, которое позволят финансировать проведение таких работ?*
- *Кто будет выплачивать штрафы за несоблюдение природоохранных требований в случае ухудшения качества сточных вод, поступающих на очистку?*
- *В каких случаях невыполнение Подрядчиком своих обязательств может повлечь за собой применение санкций? Невыполнение обязательств по качеству воды, количественных показателей, давления? Перерывы в водоснабжении? Несоблюдение природоохранных требований? Непредоставление технической и финансовой отчетности?*
- *Как устанавливаются штрафы? Каковы сроки уплаты штрафов Подрядчиком? Есть ли льготный период отсрочки платежей? Начисляются ли штрафные проценты в случае просрочки платежа более чем на 30 дней? При каких условиях регулирующий орган может аннулировать штраф или предоставить отсрочку по его уплате?*
- *Будет ли Нанимающая организация требовать от Подрядчика установления специальных тарифов для крупных потребителей и других государственных организаций?*

- *Как будет осуществляться мониторинг использования субсидий? Если органы власти предоставляют субсидии для осуществления операционной деятельности, каким образом регулирующая организация будет контролировать их целевое использование? Будет ли она требовать от Подрядчика открытия отдельного счета для субсидий, и если да, то кто будет управлять таким счетом? Будет ли расходование средств с этого счета производиться только при предъявлении подтверждения того, что потребители, являющиеся благоприобретателями по субсидии, получили обслуживание? Что будет использоваться в качестве такого подтверждения?*
- *Будет ли в контракте оговорено страхование на случай перерыва в деятельности, предусматривающее покрытие при закрытии проекта и отсутствии выручки? Имеется ли возможность заключить такой договор на местном или международном рынке страховых услуг?*
- *Будет ли государство гарантировать стоимость ресурсов, обеспечение которыми контролируется государственными ведомствами, например, электроэнергия?*
- *Проводилось ли исследование в отношении готовности потребителей платить за услуги? Готовы ли потребители добросовестно платить за оказываемые услуги или предприятие столкнется с трудностями в получении оплаты (что приведет к дополнительным издержкам)?*
- *Коэффициент покрытия расходов: будут ли доходы покрывать расходы и, по меньшей мере, обеспечивать определенный уровень прибыли?*

Финансовая жизнеспособность любого проекта зависит от того, насколько правильно Подрядчик сможет спрогнозировать свои денежные потоки и обеспечить поступление денежных средств в соответствии с этими прогнозами. Если речь идет о водохозяйственных предприятиях, уровень поступления выручки обычно обусловлен двумя основными факторами: уровнем потребления и тарифами. Уровень потребления определяется на основании имеющихся данных за прошедшие периоды, относящихся к уровню спроса и его ценовой эластичности, поэтому очень важны наличие и точность таких данных. Пока в ВКХ ВЕКЦА такая информация обычно отсутствует, т.к. для этого нужен полный переход на оплату по показаниям счетчиков. С тарифами дело обстоит сложнее, поскольку водоснабжение, возможно, субсидировалось. Поэтому определить, как будут вести себя потребители в случае, например, повышения тарифов или при отсутствии субсидий, становится труднее. Таким образом, в водохозяйственных проектах риск, связанный с получением дохода, является одним из важнейших факторов, и он должен быть тщательно изучен при составлении контрактов, основанных на показателях деятельности.

Если Нанимающая организация отвечает за предоставление инфраструктуры и завершение определенных строительных работ или работ по оздоровлению предприятия, невыполнение или несвоевременное выполнение таких капитальных работ, скорее всего, скажется на показателях деятельности и практических результатах Подрядчика. Таким образом, в контракт должны быть внесены положения, определяющие сроки окончания таких работ и последствия их несвоевременного выполнения (например, финансовую компенсацию).

Далее, еще одним риском, определяющим уровень доходов Подрядчика, является то, насколько хорошо ему удастся получать оплату с потребителей. В странах ВЕКЦА многие потребители привыкли к тому, что тарифы очень сильно субсидируются, а некоторые просто не привыкли платить за воду (в частности, так обстоит дело со многими государственными учреждениями и предприятиями). Разумеется, это скажется на поступлениях Подрядчика. Кроме того, ему придется тратить дополнительные средства на сбор или получение оплаты своих услуг, вместо того, чтобы вкладывать их в развитие предприятия. Здесь же следует сказать и о том, что Подрядчик имеет весьма ограниченные средства давления на неплательщиков (так, их отключение часто является неприемлемым с точки зрения социальной политики). В совокупности указанные обстоятельства приводят к тому, что в странах ВЕКЦА риск неплатежей является важной составляющей общего риска, связанного с поступлением доходов. Далее, часто основными неплательщиками является само государство или государственные и полугосударственные организации и структуры (принадлежащие государству предприятия, вооруженные силы, школы, больницы). Очень сложно (а иногда и опасно) отключать воду воинским частям. Для снижения последствий этого риска Нанимающая организация (или органы власти) иногда выдают платежные гарантии, которые частично позволяют Подрядчику получить причитающиеся ему средства. Гарантии на случай неоплаты услуг государственными или полугосударственными организациями могут быть выданы и Нанимающими организациями.

### **Регулятивный риск**

- *Существует ли независимый регулирующий орган или организация?*
- *Обладают ли его служащие необходимыми профессиональными навыками?*
- *Какими пределами ограничена свобода действий такого органа?*
- *Каковы процедуры обращения в регулирующий орган и получения его решений?*
- *Какие предусмотрены механизмы компенсации или переноса издержек, которые защитили бы компанию в случае изменения основных нормативных положений?*
- *В какой мере орган, осуществляющий экономическое регулирование, должен учитывать деятельность других регулирующих органов или координировать свою деятельность с ними при определении природоохранных и санитарных норм?*

Хотя государство (Нанимающая организация) и согласовывает с Подрядчиком (частный бизнес) условия соглашения, оно не всегда стремится к их выполнению. Это тем более верно, если речь идет о тарифах на воду, которые явно имеют политическое значение.

Указанные риски гораздо значительнее, чем это признают многие профессионалы в области проектного финансирования, и они могут серьезно сказаться на ходе выполнения уже существующих контрактов, основанных на показателях деятельности. Например, оговоренное в контракте стимулирование, направленное на повышение эффективности предприятия, может быть связано с повышением тарифов, а существующая система регулирования, возможно, не позволяет произвести такое повышение без согласия организаций, которые не являются стороной соглашения (или без его утверждения такими организациями). Регулятивный риск особенно велик в странах, где действуют новые, не прошедшие проверку временем законы, а именно так обстоит дело в некоторых странах



ВЕКЦА. Особенно велики такие риски в странах, где пока еще не накоплен достаточный опыт выполнения контрактов, основанных на показателях деятельности.

Для того чтобы определить, насколько эффективна существующая нормативная база необходимо будет провести ее детальный и всесторонний анализ. Если окажется, что она представляет собой серьезное препятствие к применению контрактов, основанных на показателях деятельности, это будет свидетельствовать о необходимости ее реформирования, которое приведет к снижению рисков. Там, где реформирование нормативной базы проходит медленно, во многих контрактах, заключаемых в водохозяйственном секторе, предусматривается «регулирование в соответствии с условиями соглашения» – в таком случае механизм изменения тарифов четко указан в самом соглашении, и у Нанимающей организации в этом плане не остается свободы усмотрения, либо она минимальна. В дополнение к такому механизму стороны могут отдельным пунктом соглашения учредить экспертный совет, который будет участвовать в решении вопросов, связанных с тарифами или техническими стандартами.

### **Политические риски**

- *Насколько стабильна обстановка в стране?*
- *Станут ли кредитно-экспортные агентства предоставлять гарантии по задолженности и акциям против политического риска?*
- *Имеется возможность ли заключить договор страхования?*

Риск и то, как с ним можно справиться, в значительной степени зависит от желания Нанимающей организации привлекать частные инвестиции. Кроме того, политические риски могут сказаться на способности Подрядчика достичь запланированных результатов. В контракте, основанном на показателях деятельности, эти риски должны быть в любом случае предусмотрены. Как правило, Подрядчик стремится к тому, чтобы Нанимающая организация (или государство) предоставила ему благоприятные условия деятельности, а может быть даже и гарантии. Анализ сильных сторон и стабильности местных политических институтов является общепринятой практикой в области инвестиций, международные рейтинговые агентства включают такие данные в свои облигационные рейтинги. В силу политического климата в странах ВЕКЦА и общераспространенного неприятия потребителями повышения тарифов водохозяйственные проекты в этом регионе особенно подвержены политическим рискам. Ситуация еще более усугубляется в тех случаях, когда обновленные государственные ведомства или органы власти получают в наследство непопулярные проекты, инициированные предыдущей администрацией. Так, например, происходит в Белграде: там пытаются привлечь в ВКХ иностранных и местных частных инвесторов. Результаты недавних выборов (декабрь 2003 г.), благоприятные для партии Милошевича, могут негативно сказаться на выполнении реформаторских планов городской администрации, а осуществимость проекта может оказаться под вопросом. Здесь, впрочем, следует заметить, что сербское Министерство экономики и приватизации и Агентство по приватизации заявили, что они будут продолжать процесс приватизации, несмотря на текущую политическую обстановку в стране. Тем не менее, риски остаются весьма значительными.

Подрядчики могут также приобрести страхование от политических рисков как у многосторонних организаций (например, MIGA), так и у частных страховых компаний. Организации, занимающиеся страхованием экспортных кредитов, также страхуют от

политических рисков, но они обычно увязывают это с экспортом из своих стран (например, товаров и оборудования). Кроме того, международные финансовые институты и другие международные организации (как, например, ОЭСР) могут использовать свое влияние для уменьшения политических рисков.

**Таблица 4. Основные риски**

<b>Основные риски</b>					
<b>Какова природа риска?</b>	<b>Как он возникает?</b>	<b>Какие меры могут способствовать его уменьшению?</b>	<b>Кто обычно принимает на себя оставшийся риск?</b>	<b>В контрактах какого типа возникает данный риск?</b>	<b>Какие шаги могут быть направлены на минимизацию рисков?</b>
<b>Риск, связанный с проектированием и разработкой</b>					
Ошибки при проектировании объектов ВКХ.	Проектная ошибка в техническом задании (спецификациях).	Органы власти должны исправить недостатки или компенсировать расходы компании, осуществляющей проект.	Госсектор.	СЭП, концессия (особенно, если речь идет о новой инфраструктуре).	Тщательная проверка технического задания (спецификаций).
	Ошибка проектировщика.	В договоре с проектировщиком следует оговорить его ответственность – он должен исправить недостатки или выплатить денежное возмещение (объем страховой ответственности).	Проектировщик. После того, как сумма оценочной неустойки исчерпана, используются средства сеудодателей 49.	СЭП, концессия (особенно, если речь идет о новой инфраструктуре).	Контроль за ходом проектных работ; страхование по восстановительной стоимости.
<b>Риск, связанный со строительством</b>					
Перерасход средств.	Внутри консорциума, осуществляющего строительство: плохая организация работ, неэффективные	В контракте на строительство следует предусмотреть перерасход средств в виде фиксированной общей суммы.	Подрядчик-строитель. После того, как сумма оценочной неустойки исчерпана, используется резервное	Концессия, СЭП.	Контроль за ходом строительных работ и их инспектирование; в контракте должен быть предусмотрен механизм

	технологии и низкий уровень качества труда, расточительный расход материалов.		финансирование.		раннего предупреждения.
	Вне контроля консорциума, осуществляющего строительство: изменения в законодательстве, задержки с получением разрешений и утверждений, повышение налогов.	Определение в суммы перерасхода средств в концессионном соглашении; страхование на случай перерыва в деятельности.	Страховщик. После того, как средства по страховому полису исчерпаны, возможно уменьшение доходности для инвестора в силу временного фактора.	Концессия, СЭП.	Заблаговременное получение разрешений; прогнозирование возможных проблем и распределение рисков в соглашении; страхование.
Нарушение сроков окончания строительства.	Внутри консорциума, осуществляющего строительство: плохая организация работ, слабое координирование субподрядчиков.	В контракте на строительство должна быть указана сумма оценочной неустойки, подлежащей уплате головным подрядчиком (она должна быть достаточной для покрытия процентов по ссудам и постоянных операционных расходов).	Подрядчик-строитель. После того, как сумма оценочной неустойки исчерпана, используется резервное финансирование.	Концессия, СЭП.	Контроль за ходом строительных работ и их инспектирование; в контракте должен быть предусмотрен механизм раннего предупреждения.
	Вне контроля консорциума, осуществляющего строительство: форс-мажорное событие.	Использование средств, полученных по полису страхования на случай перерыва в деятельности.	Страховщик. После того, как средства по страховому полису исчерпаны, используется резервное финансирование,	Концессия, СЭП.	Страхование.

			снижаются коэффициенты обслуживания долга, возможно уменьшение доходности для инвестора.		Подрядчик-строитель, а после того, как сумма оценочной неустойки исчерпана, страховщик. После того, как средства по страховому полису исчерпаны, доходность для инвестора уменьшается.	Концессия, СЭП.	Контроль за ходом строительных работ и их инспектирование; в контракте должен быть предусмотрен механизм раннего предупреждения; страхование.
<b>Риск, связанный с эксплуатацией (операционный риск)</b>							
Невыполнение эксплуатационных показателей при проведении приемосдаточных испытаний.	Внутри консорциума, осуществляющего строительство — проблемы с качеством и недостатками, допущенные при строительстве.	Сумма оценочной неустойки, подлежащей выплате консорциумом, плюс страховка.			Риск несет подрядчик; снижаются коэффициенты обслуживания долга; уменьшается доходность для стороны, финансирующей проект.	Договоры на эксплуатацию и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Контракт должен быть составлен гибко; следует предусмотреть изменение затрат, связанное с изменением порядка ведения работ, а также определить приемлемые основания для изменений и предусмотреть изменения в уровне вознаграждения по истечении начального этапа.
Перерасход средств, предусмотренных на эксплуатационные расходы.	Изменение оператором порядка ведения работ по предложению компании, осуществляющей проект.	В договоре на эксплуатацию должна быть оговорена обязанность компании, осуществляющей проект, исправить недостатки или выплатить возмещение.					
	Вина оператора.	Выплата оценочной неустойки стороной, являющейся	Подрядчик-оператор. После того, как сумма	Эксплуатация и техобслуживание,	Контроль за методами эксплуатации и		

		оператором по договору на эксплуатацию.	оценочной неустойки исчерпана, снижаются коэффициенты обслуживания долга и доходность.	аренда, концессия, СЭП.	инспектирование; должен быть предусмотрен механизм раннего предупреждения.
Неполучение или несвоевременное получение разрешений, согласований и утверждений.	Усмотрение государственных организаций.	Распределение риска в договоре на эксплуатацию.	Госсектор. Там, где нет усмотрения госсектора, подрядчик проходит процедуру получения лицензий быстрее; таким образом, риск ложится на подрядчика.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Заблаговременное получение разрешений; четкое разделение ответственности в договоре.
Снижение качества воды или сокращение ее количества.	Вина оператора (недобросовестное отношение).	Следует оговорить в контракте выплату оператором оценочной неустойки.	Подрядчик-оператор. Последствия для других сторон отсутствуют до тех пор, пока не исчерпана сумма оценочной неустойки, когда снижаются коэффициенты обслуживания долга и уменьшается доходность для собственника.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Мониторинг качества и количества воды, отбор проб; должен быть предусмотрен механизм раннего предупреждения.
	Вина компании, осуществляющей проект.	Должна быть оговорена выплата оценочной неустойки компанией, осуществляющей проект, в пользу соответствующего органа власти.	Подрядчик. Последствия для других сторон отсутствуют до тех пор, пока выплата оценочной неустойки не сведет до нуля доходность для акционеров, когда	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Количество: необходимо обеспечить беспереывность подачи воды, заключить контракт на оптовое водоснабжение. Качество: мониторинг

				денежные потоки могут стать недостаточными и снижаться доходность для подрядчика.			качества воды, отбор проб; должен быть предусмотрен механизм раннего предупреждения.
<b>Риск, связанный с получением доходов</b>							
Повышение оптовой цены на воду.	Трудности в оказании услуг водоснабжения; отсутствие непрерывности подачи воды.	Распределение риска в контракте; корректировка тарифов; если есть договоры на отбор воды и оптовое водоснабжение (гарантированные государством), следует прибегнуть к перекладыванию возросшей цены.	В соответствии с тем, как риски распределены в контракте; оптовый поставщик воды.	Аренда, концессия, СЭП.	Фиксирование цены в договоре и перекладывание возросшей цены.		
Изменение тарифов.	Снижение доходов.	Величина риска зависит от уровня поддержки со стороны государства. Обычно в ценах на воду нет рыночного риска, если действует договор на отбор воды. В противном случае, собственники могут прибегнуть к различным инструментам хеджирования: например, форвардам, фьючерсам и опционам.	Подрядчик. Последствия наступают только в том случае, если нет общего договора на отбор воды, либо в случае невозможности использовать инструменты хеджирования (или они не компенсируют убытков) - тогда доходность может очень серьезно снизиться.	Аренда, концессия, СЭП.	Необходим четкий режим регулирования		
Спрос на воду.	Уменьшение спроса.	Величина риска зависит от уровня поддержки государства. Использование опосредованной	Величина риска зависит от уровня поддержки государства. Если такая	Аренда, концессия, СЭП.	Необходимо обеспечить эксклюзивное право на поставку воды.		

		оплаты; использование долгосрочного соглашения на отбор воды типа «бери или плати» –тогда риск спроса останется на коммунальном предприятии (которое защищено государством).	поддержка отсутствует, и нет договора на отбор воды, риск ложится на подрядчика.			
<b>Финансовый риск</b>						
Валютный курс.	Девальвация национальной валюты; колебания курсов иностранных валют.	Использование инструментов хеджирования валютных рисков – например, валютных свопов, кэпов и флоров.	Последствия наступают только в том случае, если не используются инструменты хеджирования (или они не компенсируют убытков) - тогда доходность может очень серьезно снизиться.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Получение кредитов в национальной валюте, т.е. в той, в которой поступает выручка.	
Валютообменные операции	Валюта не конвертируется или не переводится.	Нужна гарантия государства в отношении наличия, конвертируемости и возможности перевода валюты за границу (тогда министерство финансов станет одной из сторон соглашения); если правительство не выполняет своих обязательств, компания, осуществляющая проект, может прекратить его выполнение. Следует добиться от центрального банка гарантий	Государство. Если оно не выполнит обязательств по своей гарантии и подрядчик прекратит выполнение проекта, правительство выплачивает компенсацию.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Перевод средств за рубеж (в оффшоры) в максимально возможной степени.	



		сохранения возможности валютнообменных операций.				
Процентная ставка.	Колебания процентных ставок.	То же, что и выше (инструменты хеджирования рисков).	См. выше (валютнообменные курсы).	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Следует договариваться о фиксированной процентной ставке по кредитам.	
<b>Риски форс-мажорного характера</b>						
Форс-мажор	Наводнения, землетрясения, беспорядки, забастовки.	Если риск относится к страхуемым событиям (как например, землетрясения в некоторых регионах), используются средства по страховому полису; в противном случае используется резервное финансирование.	Страховщик. Последствия для сторон отсутствуют, если только событие не включено в полис или не относится к страхуемому. Если средства по страховому полису исчерпаны, уровень доходности по проекту может очень серьезно снизиться.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Страхование и использование государственных гарантий, четкое определение в контракте форс-мажорных обстоятельств; включение в него положения о том, что если изменения относятся именно к проекту (а не носят общий характер), риски берет на себя государство.	
Риски в нормативно-законодательной сфере	Изменения налогового законодательства, таможенных процедур, природоохранных норм.	Если они происходят в течение операционного периода, возможна корректировка(см. пункты контракта о компенсации).	Подрядчик.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.		
		Если они происходят во время строительства, следует использовать резервное	Подрядчик. Может понадобиться резервное финансирование.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия,		

		финансирование.			СЭП.	
Политический риск.	Нарушение условий концессии или ее аннулирование.	Компания, осуществляющая проект, вправе прекратить его, если государство не выполнит своих обязательств.	Государство выплачивает оператору компенсацию в случае прекращения компанией выполнения проекта.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Страхование.	
	Экспроприация или конфискация.	Страхование политических рисков с помощью привлечения к финансовой стороне проекта официальных организаций, (например, кредитно-экспортных агентств), частных компаний или международных организаций (МБРР, МФК).	После того, как исчерпаны средства по страховому полису, риск несет подрядчик. См. пункт контракта об экспроприации или конфискации.	Концессия, СЭП, полная приватизация	Страхование.	
	Невозможность получения или возобновления разрешений.	См. контракт.	См. контракт. Если это зависит от государства, риск должно нести оно.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Заблаговременное получение разрешений там, где это возможно.	
	«Ползучая» экспроприация: дискриминационные налоги, аннулирование рабочих виз, ограничения на импорт.	См. контракт.	Госсектор.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.		
	Вмешательство, граничащее с	См. контракт.	Госсектор.	Эксплуатация и техобслуживание,		

	самоуправством и правовым беспределом (иногда со ссылками на якобы форс-мажор).				аренда, концессия, СЭП.	
<b>Риск, связанный со страхованием</b>						
Незастрахованные убытки или повреждение оборудования или объектов.	Случайное повреждение.	Страхование против всех основных рисков.	После начала расходования резервных кредитов снижается доходность для подрядчика.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Заблаговременное определение риска в количественном отношении и его распределение между сторонами соглашения.	
<b>Природоохранный риск</b>						
Экологические инциденты.	Вина оператора.	Следует требовать возмещения у оператора.	Подрядчик-оператор. Последствия наступают в том случае, если платежи подрядчика-оператора исчерпаны и используется резервное финансирование – тогда снижается доходность для подрядчика.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Страхование.	
	Финансовая ответственность, связанная с нарушением природоохранных норм и возникшая ранее.	Госсектор должен обеспечить ликвидацию последствий нарушения или компенсировать расходы стороне, проводящей такую ликвидацию.	Госсектор.	Эксплуатация и техобслуживание, аренда, концессия, СЭП.	Тщательный контроль состояния окружающей среды; страхование.	

## **I. Издержки**

Еще одним важным фактором, который должен быть учтен при подготовке контрактов, основанных на показателях деятельности, являются издержки. Категория «издержек», как она употребляется в данном разделе, не связана с накладными расходами или расходами, неотъемлемыми от проекта. Речь скорее идет о непрямых «убытках» (они не всегда поддаются количественному определению), которые та или иная сторона несет в ходе выполнения проекта. Это понятие имеет концептуальный характер и обычно плохо поддается формальному отображению в тексте договора; поэтому, как правило, оно в соглашение не включается. Тем не менее, в него могут быть включены определенные положения, возлагающие на одну из сторон те или иные издержки, хотя обычно они лишь косвенно связаны с соглашением, и каждая сторона должна нести их самостоятельно. И все же, в процессе обсуждения условий соглашения и подготовки его текста сторонам всегда следует учитывать фактические и потенциальные издержки, прямо и косвенно связанные с выполнением в водохозяйственном секторе контрактов, основанных на показателях деятельности.

При этом важно помнить, что издержки, вытекающие из таких контрактов, часто являются (i) неизбежными и (ii) разнообразными. Что касается того, что они неизбежны: любые коммерческие проекты непременно влекут за собой издержки (независимо от того, оказывается ли тот или иной проект успешным), и риски, связанные с конкретным проектом, обычно сказываются на размере совокупных издержек (текущих или будущих). Издержки разнообразны: заранее часто невозможно точно определить объем и характер издержек, которые могут возникнуть по ходу выполнения проекта.

Повторяем, издержки, которые могут возникнуть в связи с выполнением контрактов, основанных на показателях деятельности, весьма многочисленны, и точно определить заранее, какие из них сможет или захочет взять на себя та или иная сторона (муниципалитет или предприятие), не всегда оказывается возможным. К наиболее распространенным издержкам, связанным с контрактами, основанными на показателях деятельности, относятся следующие:

- *Риск использования неподходящих типов контрактов, основанных на показателях деятельности*
- *Плановые значения показатели деятельности, неподдающиеся мониторингу*
- *Транзакционные издержки, связанные с оплатой консультантов (юристов, финансовых и технических экспертов)*
- *Скрытые издержки, связанные с участием персонала в переговорах и мониторинге*

**Рассматривая возможность заключения контрактов, основанных на показателях деятельности, муниципалитет обязательно должен надлежащим образом оценить издержки, которые возникнут в связи с выполнением таких контрактов.** Муниципалитету, планирующему приступить к реформированию своего водохозяйственного предприятия и намеренному в качестве средства улучшения состояния инфраструктуры ВКХ и повышения ее производительности использовать контракты, основанные на показателях деятельности, следует всерьез подумать о привлечении к этой работе квалифицированных технических, финансовых и юридических

консультантов. Они нужны для проведения тщательного анализа состояния системы водоснабжения и канализации, а также для подготовки экономического обоснования проекта, основываясь на которых, стороны смогут на должном уровне согласовать условия контракта и, насколько это возможно, устранить или минимизировать будущие издержки. К сожалению, часто приходится сталкиваться с тем, что муниципалитеты, приступающие к реформированию своего ВКХ, быстро и без надлежащей предварительной работы подготавливают соглашение и поспешно подписывают его с водохозяйственным предприятием (это особенно характерно, когда речь идет о выборах, политической поддержке и т.д.). Видимо, в таких муниципалитетах считают, что подобный образ действий позволяет избежать транзакционных издержек. Очевидно, что в любом случае муниципалитету не удастся избежать расходов, но их уровень может быть различным.

Сценарий (1): в том случае, если муниципалитет подготавливает, подписывает и исполняет контракт без предварительного проведения надлежащего правового, финансового и технического анализа, а также анализа нормативной базы, обе стороны вначале как будто сэкономят на транзакционных расходах, но впоследствии им придется столкнуться с большим количеством разнообразных рисков, и их издержки будут только увеличиваться. На первый взгляд может показаться, что такой сценарий позволяет «зафиксировать» проблему и минимизировать издержки, хотя в конечном счете стороны скорее всего столкнутся со множеством трудностей, которые будут возникать в течение срока действия соглашения, причем каждая новая проблема будет неизбежно приводить к дополнительным издержкам. Непредсказуемость хода выполнения проекта и недостаточное понимание проекта – вот что делает его дорогостоящим.

Сценарий (2): муниципалитет нанимает технических, финансовых и юридических консультантов для проведения всестороннего анализа ситуации и, на его основе, подготовки экономического обоснования проекта – очевидно, что в этом случае муниципалитет понесет дополнительные транзакционные затраты, однако еще более очевидно то, что такой подход позволит администрации существенно сократить будущие издержки, которые в противном случае возникли бы в связи с недостаточным пониманием проекта и невозможностью прогнозировать ход его выполнения. Такой анализ и экономическое обоснование проекта дают муниципалитету (и предприятию) возможность заключить соглашение, которое (i) основано на тщательном анализе нормативно-законодательной базы, (ii) надлежащим образом очерчивает рамки проекта и (iii) было подготовлено в соответствии с пунктами (i) и (ii).

Далее, часто происходило так, что правительства/органы местного самоуправления не привлекали к работе над подготовкой соглашения квалифицированных юридических, технических и финансовых консультантов, и это ставило их в невыгодное положение, когда им приходилось обсуждать со своими партнерами (в том числе и иностранными) различные аспекты международно-принятой практики. Совершенно понятно, что целью каждой из сторон является заключение соглашения с наименьшими для нее затратами (до, во время и после его действия). Разумеется, дополнительные издержки отрицательно влияют на конечные результаты каждой стороны, однако возможность спрогнозировать затраты является важнейшим условием определения финансовой жизнеспособности проекта. Таким образом, транзакционные издержки, связанные с привлечением опытных

экспертов, кому-то могут показаться чрезмерными, но зато они в какой-то степени предсказуемы. В конечном счете, стороны сами должны выбрать себе советников и с их помощью решить, какие расходы являются для них приемлемыми. Наша же задача состоит в том, чтобы подчеркнуть важность привлечения к работе над проектом опытных и квалифицированных консультантов, поскольку от этого зависит уровень затрат, которые придется нести сторонам (выбор неподходящего типа контракта; плановые задачи и показатели деятельности, которые не поддаются мониторингу, и т.д.).

Международные организации, учрежденные на многосторонней и двусторонней основе, часто могут предложить органам власти и нанимающим организациям программы «технического содействия» или «технической помощи» (т. е. предоставление связанного или несвязанного безвозмездного финансирования), состоящих в привлечении к работе над проектом иностранных консультантов. В двух проектах, недавно начатых в водохозяйственной отрасли Румынии (Бухарест и Констанция) к этому прибавилось следующее требование: частная компания, выигравшая тендер, выплачивает группе иностранных консультантов, привлеченных Нанимающей организацией, вознаграждение в размере заранее определенной суммы.

### **4.3 Заключение: показатели успешного соглашения**

Понимание требований, которые предъявляются к контрактам, основанным на показателях деятельности, в том виде, как они рассмотрены в настоящем Руководстве, должно стать отправной точкой для дальнейшего развития договорных отношений с компаниями частного сектора, привлекаемыми в водохозяйственную отрасль в странах ВЕКЦА. Эти требования базируются на анализе международного опыта. При этом нужно помнить, что к подготовке соглашений, в том числе и контрактов, основанных на показателях деятельности, не могут быть применены методы точных наук, и поэтому максимальная польза может быть извлечена из настоящего Руководства только при условии глубокого понимания обстоятельств, сопутствующих каждому конкретному проекту. Иначе говоря, нужно отказаться от тех элементов, которые не могут быть применены, и адаптировать к конкретной ситуации то, что представляется важным.

Тем не менее, органы власти, рассматривающие возможность применения контрактов, основанных на показателях деятельности, в качестве первоначального этапа должны провести тщательную работу по стратегическому планированию (включая подготовку кампании по повышению осведомленности населения в вопросах водоснабжения) и убедиться в том, что существующая нормативно-законодательная база будет способствовать внедрению таких контрактов. При переходе на контракты, основанные на показателях деятельности, наличие надежной нормативно-законодательной и институциональной базы имеет первостепенное значение независимо от того, будут ли в них участвовать частные компании.

Для этого руководители органов управления должны всесторонне и без предвзятости оценить любые возможные проблемы и обстоятельства, так как в большом количестве случаев реформирование ВКХ потребует соответствующих изменений в существующей нормативно-законодательной базе. Как и в любом другом начинании такого рода, только тщательный анализ нормативно-законодательной базы позволит сделать правильное заключение об экономической обоснованности проекта. Если окажется, что

существующая нормативно-законодательная база препятствует заключению контрактов, основанных на показателях деятельности, нужно будет всерьез рассмотреть возможности и пути ее реформирования.

Далее, органы власти должны будут определить объем и рамки проекта – это позволит вовлеченным в него сторонам иметь ясное представление о стоящих перед ними задачах. После того, как будут сделаны выводы относительно состояния водохозяйственного предприятия, а также задач, которые администрация намерена решить путем внедрения контрактов, основанных на показателях деятельности, стороны смогут приступить к всестороннему обсуждению условий соглашения, которые бы их удовлетворяли.

Эти два требования – наличие надежной нормативно-законодательной базы и тщательное описание рамок проекта – имеют первостепенную важность. Без их соблюдения невозможно определить, насколько существующие обстоятельства способствуют внедрению соглашений, основанных на показателях деятельности; поэтому они должны быть выполнены еще до того, как начнется подготовка текстов соглашений или согласование их положений.

При условии, что указанные требования соблюдены, Нанимающая организация должна будет определить, какие задачи и показатели деятельности имеют для нее первостепенное значение. В этой связи наиболее существенными представляются следующие вопросы:

- *Насколько необходимы конкретные плановые задачи и показатели деятельности?*
- *Какие аспекты деятельности Подрядчика в наибольшей степени подходят для постановки плановых задач и выработки соответствующих показателей деятельности?*
- *В какой мере потребность в таких конкретных показателях будет зависеть от типа применяемой системы ценообразования?*
- *В какой мере потребность в таких задачах и показателях будет зависеть от уровня мониторинга и возможностей регулирования деятельности Подрядчика?*

Кроме того, при определении показателей деятельности и разработке механизмов, предназначенных для их мониторинга и контроля, а также для соответствующего стимулирования Подрядчика, необходимо принять во внимание следующие вопросы:

- *Сохранение автономии Подрядчика:* для этого следует установить для него конечные результаты, а не способы, которыми он будет добиваться их достижения. В той мере, в которой возможно четко определить производственные показатели, относящиеся к оказываемым Подрядчиком услугам, наиболее эффективным решением будет стимулирование в Подрядчике творческого подхода к выполнению стоящих перед ним задач и наиболее полного использования имеющегося у него «ноу-хау». Подрядчик сам должен определить, как он организует работу предприятия. В этой связи нужно отметить, что даже если Нанимающая организация не будет чрезмерно ограничивать автономию Подрядчика, существует вероятность того, что такое желание возникнет у регулирующего органа. Этот риск тем более серьезен, если в этом органе работают в основном бывшие руководители и сотрудники «старого» коммунального

предприятия, непосредственно занимавшиеся в свое время водоснабжением. Вполне вероятно, что они не смогут преодолеть искушение и будут пытаться давать Подрядчику различные «руководящие указания».

- *Поддержание необходимой гибкости:* часто бывает так, что установленные ранее цели или задачи не совсем соответствуют имеющимся обстоятельствам либо плохо поддаются корректировке в случае их изменения. Разумеется, следует с самого начала более взвешенно и тщательно относиться к определению плановых задач и показателей. Вместе с тем, их нужно делать более гибкими, при этом стороны должны выработать конкретные механизмы их пересмотра и пересогласования.
- *Реалистичность плановых задач и установленных значений показателей деятельности:* слишком амбициозные и просто нереалистичные задачи и показатели приводят к тому, что у сторон пропадает стимул к более эффективной деятельности. Недавний анализ ряда договоров на управление показывает, что во многих из них присутствует именно этот недостаток.

Цель заключения контрактов, основанных на показателях деятельности, заключается в том, чтобы заставить Подрядчиков работать **лучше**, чем они это делали бы при сохранении первоначальной или существующей системы стимулирования, общего ценового режима и разделения ответственности между сторонами. Для примера можно взять обязательное выполнение стандартов качества – без него Подрядчик вряд ли бы стал поддерживать надлежащее качество своих услуг, так как он действует в условиях верхнего ограничения цены, поэтому понятно его желание сократить затраты, в т.ч. за счет снижения качества. Другим примером может быть введение коэффициентов охвата – при существующем ценовом режиме операторы не смогли бы их обеспечивать. Допустим, что для выполнения таких коэффициентов могло бы потребоваться подключение к водопроводу и канализации каких-либо населенных пунктов в сельской местности, но при этом существующие тарифы не позволили бы предприятию возместить понесенные затраты.

В конечном счете, успешность того или иного контракта, основанного на показателях деятельности, зависит от того, смогут ли стороны должным образом отслеживать ход его выполнения, включая и достижения, и возникающие препятствия. Это особенно важно для стран с развивающейся и переходной экономикой, в том числе стран ВЕКЦА, где в результате коммунистического правления в предыдущие десятилетия и финансовых трудностей 90-х гг. системы мониторинга и контроля являются неэффективными, либо отсутствуют. Таким образом, Нанимающей организации нужно будет оценить объем капиталовложений, необходимых для внедрения таких систем мониторинга (или, в крайнем случае, найти способ переложить ответственность за это на Подрядчика).

За термином «контракт, основанный на показателях деятельности» стоит следующее: это результат совместных и осознанных усилий сторон, направленных на заключение соглашения, которое дает Подрядчику стимулы (часто имеющие финансовое выражение) выполнить определенные задачи, поставленные Нанимающей организацией. Вместе с тем, такие соглашения, регулирующие деятельность водохозяйственных предприятий в странах ВЕКЦА, смогут увенчаться успехом только при условии выполнения следующих действий или этапов:



- Этап 1:* Стратегическое планирование, имея в виду возможного заключения контрактов, основанных на показателях деятельности;
- Этап 2:* Тщательный предварительный анализ нормативно-законодательной базы;
- Этап 3:* Тщательный предварительный анализ состояния водохозяйственного предприятия (технические, правовые и финансовые аспекты);
- Этап 4:* Определение объема (целей и рамок) проекта; и
- Этап 5:* Разработка всеобъемлющего соглашения, основанного на показателях деятельности, в котором, по меньшей мере, будут учтены требования, рассмотренные в настоящем Руководстве.

Страны ВЕКЦА осознали необходимость реформирования водохозяйственной отрасли (в техническом и финансовом плане) и выразили готовность найти ресурсы для достижения этой цели. Эта готовность, а также поддержка со стороны опытных и квалифицированных экспертов, способных привнести в отрасль наиболее рациональные подходы, хорошо зарекомендовавшие себя во многих странах мира, создадут в регионе необходимые условия для успешного применения контрактов, основанных на показателях деятельности, которое будет способствовать не только улучшению состояния отрасли, но и созданию условий для привлечения частных инвестиций как внутри страны, так и из-за рубежа. *Если есть воля, найдутся и средства.*

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**Название: Формирование контрактных отношений между муниципалитетами и частными компаниями в ВКХ Российской Федерации**

# **1. Общая характеристика сектора водоснабжения в Российской Федерации**

## ***1.1. Основы законодательства, регулирующего вопросы водоснабжения и водоотведения***

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, водное законодательство Российской Федерации [Водный Кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ] находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Водное законодательство Российской Федерации регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем. По состоянию на май 2003г Министерством Экономического Развития и Торговли и Министерством Природных Ресурсов подготовлена новая редакция Водного Кодекса, которая должна быть внесена на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации в течение 2003г.

В сравнении с действующим Водным Кодексом новый Водный Кодекс не имеет существенных отличий в части, касающейся собственности на водные ресурсы и лицензировании их использования.

Водный кодекс устанавливает приоритет в использовании водных ресурсов для питьевых нужд и местного водоснабжения.

В соответствии с Водным Кодексом в Российской Федерации установлена государственная собственность на водные объекты, т.е. водные объекты могут находиться как в собственности Российской Федерации, так и в собственности субъектов Российской Федерации. Кодекс запрещает передачу водных объектов, находящихся в государственной собственности, в собственность муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам. Муниципальная и частная собственность допускается только на обособленные водные объекты.

Юридические лица и граждане, не являющиеся собственниками водных объектов, могут иметь следующие права на них:

- право долгосрочного пользования (устанавливается на срок от трех до двадцати пяти лет);
- право краткосрочного пользования (устанавливается на срок до трех лет);
- право ограниченного пользования (водный сервитут<sup>50</sup>).

<sup>50</sup> Право ограниченного пользования водным объектом выступает в формах публичного и частного водных сервитутов. Каждый может пользоваться водными объектами общего пользования и иными водными объектами, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (публичный водный сервитут). В силу договора права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц (частный водный сервитут). Публичные и частные водные сервитуты могут устанавливаться в целях: забора воды без применения сооружений, технических средств и устройств; водопоя и прогона скота; использования водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств.

Права пользования водными объектами приобретаются на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом<sup>51</sup>. Договор пользования водным объектом подлежит государственной регистрации.

Контроль за соблюдением условий пользования водными объектами, закрепленными в лицензии, осуществляется органом, выдавшим данную лицензию. В настоящее время этим занимаются территориальные подразделения Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Помимо этого, качество питьевой воды контролируется органами санитарного контроля, входящими в состав Министерства здравоохранения РФ. Все перечисленные выше структуры финансируются из бюджета.

В целом, законодательство в сфере предоставления населению услуг водоснабжения и канализации представляется недостаточно проработанным, поскольку не учитывает целый ряд аспектов, связанных с возможностью привлечения частных компаний-операторов в эту сферу деятельности, о чем будет рассказано ниже.

## ***1.2. Экономическое регулирование использования водных ресурсов (объектов)***

Согласно Водному Кодексу, все водные ресурсы находятся в федеральной собственности, за некоторыми исключениями. В частности, в собственности субъектов Российской Федерации могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых целиком расположены в пределах данного субъекта Российской Федерации.

В муниципальной собственности могут находиться только обособленные водные объекты - небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.

Водный Кодекс устанавливает, что use,

Водный Кодекс устанавливает, что использование, восстановление и охрана водных объектов должно выполняться на платной основе.

Экономическое регулирование использования, восстановления и охраны водных объектов предусматривает создание систем:

- платежей, связанных с использованием водными объектами;
- финансирования восстановления и охраны водных объектов;
- экономического стимулирования рационального использования, восстановления и охраны водных объектов.

Система платежей, связанных с использованием водными объектами, включает:

- плату за пользование водными объектами (водный налог);
- плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов.

<sup>51</sup> Правила предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии утверждены постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. N 383

Платежи, связанные с использованием водными объектами, осуществляют граждане и юридические лица, имеющие лицензию на водопользование. Платежи, связанные с использованием водными объектами, поступают в виде регулярных взносов.

Согласно Закону «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», вся ответственность за водоснабжение населения возложена на органы местного самоуправления. Поэтому основными водопользователями являются муниципальные системы водоснабжения. Кроме того, крупные промышленные предприятия часто имеют собственные водозаборы. Их доля в общем объеме используемой воды составляет в среднем по России около 15 %.

### ***1.3. Лицензирование пользования водными объектами***

Действующее законодательство предусматривает только лицензионный характер использования водных ресурсов. В Российской Федерации не существует аналога water rights («права на воду»), и вода (точнее, права ее использования) не являются рыночным товаром.

Лицензия на пользование водными объектами является одним из оснований возникновения прав пользования водными объектами. Водопользователь, использующий водные объекты для обеспечения нужд водопотребителей, обязан осуществлять соответствующую деятельность в соответствии с лицензией на водопользование и договором пользования водным объектом. При осуществлении лицензирования в области использования и охраны водных объектов учитываются наличие водных ресурсов, потребность в них водопотребителей и состояние водных объектов.

Лицензия на водопользование в зависимости от способов и целей использования водного объекта должна содержать:

- сведения о водном объекте;
- сведения о водопользователе;
- сведения о водопотребителях;
- указания на способы и цели использования водного объекта;
- указание пространственных границ (координат) предоставляемого в пользование водного объекта или его части, а при необходимости мест забора (сброса) воды;
- сведения о лимитах водопользования;
- сведения об обязательствах водопользователя по отношению к водопотребителям;
- сроки действия лицензии;
- требования по рациональному использованию, охране водных объектов и окружающей природной среды.

В лицензии определяются лимиты водопользования, при этом предполагается, что забираемая вода соответствует нормативным показателям.

Лимиты водопользования, как правило, определяются из планируемых потребностей в воде. Реальный учет поднятой воды в большинстве случаев осуществляется с помощью приборного учета на станциях водозабора. В случае отсутствия приборного учета (как

правило, на водозаборах малой мощности) объем поднимаемой воды определяется производительностью инженерного оборудования, что, естественно, приводит к завышению расчетного забора воды по сравнению с фактическим.

### **1.3.1. Процесс получения лицензии**

Выдача, оформление, регистрация лицензии на водопользование и распорядительной лицензии осуществляются специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда в соответствии с порядком, установленным водным законодательством Российской Федерации. В настоящее время таким органом является Министерство природных ресурсов и его территориальные подразделения.

Для получения лицензии на водопользование заявитель представляет в орган лицензирования:

а) заявление о выдаче лицензии с указанием наименования и организационно-правовой формы, юридического адреса, номера расчетного счета и наименования соответствующего банка;

наименования и границ водного объекта;  
вида водопользования и его особенностей;  
срока действия лицензии;

б) копии учредительных документов;

в) копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица;

г) характеристику видов намечаемой и осуществляемой хозяйственной деятельности;

д) справку налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя со штампом налогового органа;

е) документ о согласовании вопроса о выделении земельного участка, необходимого для осуществления водопользования;

ж) предложения по условиям пользования водным объектом, в том числе по улучшению состояния водного объекта и его охране;

з) данные об организационных возможностях и материально-техническом оснащении системы контроля качества вод.

Для получения лицензии на водопользование, связанное с использованием водных объектов для забора воды, дополнительно представляются:

а) сведения о водопотребителях и потребности их в воде;

б) сведения о наличии средств учета забора воды и контроля (наблюдения) за качеством забираемых вод;

в) утвержденная в установленном порядке документация по эксплуатируемому водозабору;

г) разрешение на специальное водопользование (лицензия на водопользование) или предпроектная документация на строительство планируемого водозабора.

Решение о выдаче или отказе в выдаче лицензии на водопользование принимается органом лицензирования в течение 30 дней со дня получения заявления со всеми необходимыми документами. В случае необходимости проведения дополнительной (в том

числе независимой) экспертизы решение принимается в 15-дневный срок со дня получения экспертного заключения, но не позднее чем через 60 дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами.

Орган лицензирования в недельный срок со дня принятия решения о выдаче лицензии на водопользование осуществляет ее оформление, регистрацию и выдачу водопользователю. После выдачи лицензии действующее законодательство предусматривает заключение договора пользования водными объектами.

Договор пользования водным объектом должен заключаться в соответствии с лицензией на водопользование. В случае противоречия договора пользования водным объектом условиям лицензии на водопользование указанный договор признается недействительным. После выдачи гражданину или юридическому лицу лицензии на водопользование, заключение договора пользования водным объектом является обязательным.

#### ***1.4. Институциональная структура сектора***

Согласно ст. 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация, содержание и развитие муниципального водоснабжения и канализации относится к вопросам местного значения, решать которые должны муниципальные образования. В подавляющем большинстве случаев муниципальные образования являются собственниками всех основных средств, используемых для обеспечения населения питьевой водой и водоотведения. Другими словами, все водозаборы, сети водоснабжения и канализации, очистные сооружения и т.д. находятся в муниципальной собственности.

В ряде субъектов Российской Федерации существуют системы водоснабжения и канализации, находящиеся в государственной собственности. Как правило, эти объекты используются для обеспечения питьевой водой населения всего региона из одного или нескольких крупных источников ввиду отсутствия источников питьевой воды в непосредственной близости от муниципальных образований. Такие структуры существуют, в частности, в Приморье, в Ставропольском и в Краснодарском крае. Помимо этого, в государственной собственности субъектов Российской Федерации находятся системы водоснабжения и канализации городов Москвы и Санкт-Петербурга. Эти компании являются государственными унитарными предприятиями (ГУП).

Подавляющее большинство предприятий водоснабжения и водоотведения, как государственных, так и муниципальных, существует в организационно-правовой форме унитарных предприятий<sup>52</sup>. Имущество, находящееся в муниципальной собственности (системы водоснабжения и канализации), передается муниципальному унитарному предприятию водоканализационного хозяйства при его создании на праве хозяйственного ведения.

##### **1.4.1. Унитарные предприятия и право хозяйственного ведения (right to operate)**

<sup>52</sup> Все выводы, сделанные относительно муниципальных унитарных предприятий, справедливы и для государственных унитарных предприятий.

Хозяйственное ведение – это специальная разновидность прав по распоряжению имуществом, которую собственник делегирует созданному унитарному предприятию. Это означает как право управления государственным (муниципальным) имуществом, так и право оперативного управления. Таким образом, создается особая разновидность вещных прав, которая не существует в Западном законодательстве. Эти вещные права делегируются юридическим лицам для управления и любого другого использования имущества собственника. Во времена Советского Союза, когда все имущество предприятий находилось в государственной собственности, право хозяйственного ведения использовалось для формирования имущественной базы для самостоятельного участия в гражданских правоотношениях юридических лиц-несобственников, что невозможно в обычном, классическом имущественном обороте.

При планово-регулируемой экономике государство как собственник основной массы имущества, будучи не в состоянии непосредственно хозяйствовать с принадлежащими ему объектами и одновременно не желая утратить на них право собственности, объективно было вынуждено выпускать в имущественный оборот «самостоятельные» юридические лица — предприятия и учреждения, закрепляя за ними свое имущество на ограниченном вещном праве. Именно так родилось «право полного хозяйственного ведения», предназначенное для производственных предприятий, и более узкое «право оперативного управления» — для госбюджетных и аналогичных им учреждений.

Различие прав хозяйственного ведения и оперативного управления состоит в содержании и «объеме» правомочий, которые они получают от собственника на закрепленное за ними имущество. Право хозяйственного ведения, принадлежащее либо предприятию как коммерческой организации, либо учреждению, осуществляющему разрешенную ему собственником предпринимательскую деятельность, в силу этого является более широким, нежели право оперативного управления, которое может принадлежать или некоммерческим по характеру деятельности учреждениям, или казенным предприятиям.

Ограниченность вещных прав хозяйственного ведения и оперативного управления вызвана необходимостью более строгого контроля собственника, прежде всего публичного (государственного или муниципального) агентства, за целенаправленным характером деятельности созданных им юридических лиц-несобственников. В условиях развития рыночных отношений и появления сильного частного сектора экономики конструкции таких ограниченных вещных прав, как и их субъектов-несобственников, обнаружили свои очевидные слабости и недостатки, скрытые прежними условиями хозяйствования. Один из основных недостатков состоит в имеющихся у таких организаций (а точнее говоря, у их руководящих органов) значительных возможностях злоупотребления предоставленной им собственником экономической свободой. В таких случаях экономическая свобода используется отнюдь не в интересах собственника и даже не в интересах самой организации, а с целью передачи имущества собственника в частный сектор на убыточных для него условиях. Именно поэтому право хозяйственного ведения ни по названию, ни по содержанию уже не является «полным», близким к праву собственности.

#### **1.4.2. Гражданский Кодекс и унитарное предприятие**



Субъектами прав хозяйственного ведения и оперативного управления могут быть только юридические лица, и притом не любые, а лишь существующие в специальных организационно-правовых формах предприятия и учреждения. Поскольку с момента вступления в силу действующего сейчас Гражданского Кодекса Российской Федерации (8 декабря 1994 года) унитарные предприятия могут создаваться лишь на базе государственной и муниципальной собственности, а субъектом права хозяйственного ведения по действующему законодательству может быть только государственное или муниципальное предприятие (ст. 113-114 Гражданского Кодекса Российской Федерации) как разновидность коммерческих организаций.

В соответствии со ст. 294 Гражданского Кодекса Российской Федерации право хозяйственного ведения — это право государственного или муниципального унитарного предприятия владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом собственника в пределах, установленных законом или иными правовыми актами. Поскольку имущество, передаваемое унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, выбывает из фактического обладания собственника-учредителя и зачисляется на баланс предприятия, сам собственник уже не может осуществлять в отношении этого имущества по крайней мере правомочия владения и пользования (а в значительной мере — и правомочие распоряжения). Следует учитывать и то, что имуществом, находящимся у предприятий на праве хозяйственного ведения, они отвечают по своим собственным долгам и не отвечают по обязательствам создавшего их собственника.

В отношении переданного в хозяйственное ведение имущества собственник-учредитель сохраняет правомочия, предусмотренные п. 1 ст. 295 Гражданского Кодекса Российской Федерации, т.е. он вправе:

- создать предприятие-несобственника (включая назначение директора, утверждение устава и определение объема правоспособности);
- реорганизовать и ликвидировать его (только в этой ситуации допускается изъятие и перераспределение переданного собственником предприятию имущества без согласия последнего, но, разумеется, с соблюдением прав и интересов его кредиторов);
- осуществлять контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества (в частности, проводить периодические проверки его деятельности);
- получать часть прибыли от использования переданного предприятию имущества.

***Гражданский Кодекс Российской Федерации не предусматривает необходимости заключения учредителем (собственником имущества) какого-либо договора со своим унитарным предприятием.***

Именно поэтому в ряде муниципальных образований Российской Федерации происходит переход на договорные отношения между предприятиями водоснабжения и водоотведения и администрациями муниципальных образований. Как правило, заключению контрактов предшествует смена организационно-правовой формы предприятия водоснабжения и канализации.

Ниже мы рассмотрим те возможности по заключению контрактов, которые предоставляет в распоряжение предприятиям и администрациям муниципальных образований действующее законодательство.

### ***1.5. Налоговый Кодекс и его приложение к муниципальным службам водоснабжения***

Деятельность по предоставлению населению услуг водоснабжения и водоотведения находится под действием общих норм налогового законодательства. Налоговый Кодекс РФ устанавливает общую норму, что амортизацию на имущество начисляет собственник, и делает единственное исключение для имущества, находящегося в хозяйственном ведении государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Данные положения НК РФ существенно ограничивают возможности по привлечению частных операторов для управления объектами водоснабжения и канализации, которые находятся в государственной или муниципальной собственности. Частная компания-оператор не будет иметь права начисления амортизации на имущество, которое находится у нее не на праве собственности. Соответственно, такая частная компания будет иметь большую налоговую нагрузку по сравнению с унитарным предприятием.

В настоящее время в рамках разработки концессионного законодательства проводится работа по изменению положений НК РФ, затрагивающих вопросы начисления амортизации на государственное и муниципальное имущество, находящееся в управлении частных компаний.

### ***1.6. Техническое состояние водного сектора в Российской Федерации***

#### *Покрытие населения услугой водоснабжения*

По состоянию на конец 2002г услугами водоснабжения в России охвачено 88,1% населения. При этом за период с 1998 по 2002 год величина охвата населения услугами водоснабжения увеличилась на 2%. Наиболее высока обеспеченность услугами водоснабжения населенных пунктов с численностью свыше 100 тысяч человек. В таких муниципальных образованиях услугами водоснабжения на конец 2002 года было охвачено 97,7%. В малых муниципальных образованиях (численностью населения менее 100 тыс. чел.) охват населения услугами данного вида составил немногим более 85%.

#### *Покрытие услугой водоотведения*

Гораздо хуже, по сравнению с услугами водоснабжения, население охвачено услугами водоотведения. В среднем, на конец 2002 года по Российской Федерации услугами водоотведения охвачено 69,6%, что почти на 3% больше по сравнению с 1998 годом.

#### *Производство воды*

За период с 1998г по 2002г сократились объемы производства воды в расчете на одного потребителя. В среднем производство сократилось с 14,2 до 13,7 куб. м. на одного потребителя. В малых муниципальных образованиях на одного потребителя на конец 2002 года приходится 9 куб. м воды, в средних и крупных городах – 15,6 куб. м/потребителя.

### *Потери воды*

В целом по всем российским предприятиям, осуществляющим водоснабжение, потери, определяемые как разница между произведенной питьевой водой, доставленной в систему водоснабжения, и водой, на которую выставлен счет, по итогам 2002 года составили почти четверть всей произведенной воды. Отметим, что за период с 1998 по 2002 годы величина потерь возросла почти на 3%. Указанные цифры определяются, как правило, расчетным путем, а не с использованием приборного учета. По экспертной оценке, данные цифры существенно занижены. Реальные потери достигают 40% и более.

### *Учет водопотребления*

Последние пять лет в Российской Федерации наметились позитивные сдвиги по установке приборов учета потребления воды потребителями. Доля подключений к сетям водоснабжения, оборудованных приборами учета, в период с 1998 по 2002 г.г. увеличилась с 26% до 36%.

### *Аварийность*

Наблюдается тенденция повышения аварийности на сетях водоснабжения и снижение этого показателя на сетях водоотведения. В среднем по Российской Федерации количество аварий на сети водоснабжения за период с 1998 по 2002 г.г. увеличилось незначительно от 1,19 аварии до 1,21 аварий в расчете на один километр сети. Количество аварий на сетях водоотведения снижалось и по итогам 2002 года достигло отметки 1,6 аварий в год в расчете на 1 км сети канализации.

### *Очистка сточных вод*

В целом по всем предприятиям, осуществляющим водоотведение и прием стоков, переработка стоков в общем объеме услуг по водоотведению в течение 1998 – 2002 г.г. превышала 93% и лишь по итогам прошлого года ее уровень снизился до 91%.

## **2. Возможные формы контрактов<sup>53</sup>**

К договорам, на основании которых может осуществляться передача прав по управлению этими объектами, относятся:

- договоры аренды зданий и сооружений (глава 34 пар.4 ГК РФ);
- договоры управления (глава 39 ГК РФ);
- договоры доверительного управления имуществом (глава 53 ГК РФ);
- концессионные соглашения.

### **2.1. Предварительные замечания**

<sup>53</sup> Мы представляем здесь «идеальную модель» и возможные альтернативы для участия частного сектора. Все представленные ниже формы контрактов являются всего лишь возможными альтернативами.

При любых возможных формах договорных отношений взаимодействие инвестора и муниципального образования должно строиться на основе нескольких ключевых исходных предпосылок:

- 1) Недвижимое имущество (водозаборы, сети, насосные станции, очистные сооружения) должны быть выведены из хозяйственного ведения муниципального предприятия и должны находиться на балансе структурного подразделения администрации города, занимающегося управлением жилищно-коммунальным хозяйством (Департамент ЖКХ) или Комитета по управлению муниципальным имуществом.
- 2) Все вновь созданное недвижимое имущество и объекты коммунальной инфраструктуры поступают по окончании срока договоров или на отдельных этапах их реализации в муниципальную собственность.

Перед заключением договора должна быть разработана долгосрочная программа управления муниципальным имуществом, в которую должны войти долгосрочные инвестиции, в т.ч. те, которые будут финансироваться за счет внешних источников.

Определение тарифов должно осуществляться, исходя из краткосрочных программ деятельности предприятия (производственная и инвестиционная программы). Срок, на который должны рассчитываться данные программы, – от 1 года до 3 лет. В случае, если программа рассчитывается на срок более одного года, то по истечении каждого года тарифы индексируются по той структуре, которая складывается в момент их утверждения. Тарифы также должны индексироваться в случае резкого роста цен на товары, издержки на которые являются значительными в общей структуре затрат предприятия (автоматическая индексация тарифа).

В случае отказа администрации города установить тарифы, необходимые для реализации производственной и инвестиционной программ, предприятие имеет право сократить объем производственной и инвестиционной программы с тем, чтобы привести в соответствие объем выполненных работ и объем получаемого финансирования.

В течение срока действия договора предприятие обязано регулярно отчитываться перед администрацией города о том, как реализуется долгосрочная и краткосрочная программы управления муниципальным имуществом.

Администрация города имеет право применить к предприятию санкции в виде снижения тарифов в очередном периоде регулирования в случае нарушений условий договора, которые выявляются, в том числе, и по данным проводимого администрацией мониторинга.

Что касается конкретных форм взаимодействия муниципалитетов и частных инвесторов, то каждая из данных форм имеет свои положительные и отрицательные стороны.

## **2.2. Договор аренды объектов водопроводно-канализационного хозяйства<sup>54</sup>**

Реализация договоров аренды и управления муниципальным имуществом, с одной стороны, детально регламентирована гражданским законодательством и частично опробована на практике, но из-за определенных коллизий Налогового Кодекса РФ вызывает проблемы как с начислением амортизации на арендуемое муниципальное имущество, так и во взаиморасчетах между собственником имущества и коммерческой фирмой.

В соответствии с НК РФ амортизацию на имущество может начисляться только собственником данного имущества, но не юридическое лицо получившее права пользования и распоряжения данным имуществом при его хозяйственной эксплуатации. Таким образом, арендатор не вправе включать в свои расходы, учитываемые при определении налогооблагаемой базы, амортизационные отчисления по данному имуществу. Однако расходы арендатора по неотделимым улучшениям арендуемого амортизируемого имущества влияют на размер его налогооблагаемой прибыли в том случае если они не компенсируются собственником данного имущества по условиям заключенного договора. В то же время арендная плата может устанавливаться не только в денежной форме, но и определяться в виде возложения на арендатора обязанностей по улучшению арендуемого имущества, определяемых при аренде зданий и сооружений в твердой денежной сумме. Здесь правда возникает следующая проблема в бюджетном законодательстве, которое предусматривает, что все доходы от аренды соответствующего имущества являются доходами бюджета, то есть должны формироваться в денежной форме, поскольку не денежные расчеты с бюджетами всех уровней запрещены. Кроме того, перечисление арендных платежей в бюджет потребует от арендатора и уплаты НДС за муниципалитет по данным платежам, что также снизит рентабельность инвестиций.

При заключении договора аренды недвижимого имущества требуется государственная регистрация данного договора. Одним из условий государственной регистрации является проведение оценки имущества, передаваемого в аренду, независимым оценщиком. Учитывая, что в значительной части муниципальных образований Российской Федерации не проведена инвентаризация всех объектов водоснабжения и водоотведения (не говоря уже о независимой оценке данных объектов), то заключение любых сделок с муниципальным имуществом порождает целую массу проблем, решение которых приводит к довольно значительным расходам для муниципальных бюджетов.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что сложности, возникающие при заключении договоров аренды зданий и сооружений, обусловленные несовершенством действующего законодательства вполне преодолимы на практике, хотя реальный опыт заключения подобных договоров и соответствующих переговоров муниципалитетов и инвесторов (за исключением переговоров при привлечении инвестиций по линии ЕБРР и

<sup>54</sup> В данной записке сознательно не рассматриваются вопросы аренды предприятий как имущественных комплексов, поскольку на сегодняшний день в связи с имеющимися пробелами в налоговом законодательстве и в законодательстве о государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним передача в аренду муниципальных предприятий потребует значительных финансовых затрат как со стороны муниципалитета, так и со стороны инвесторов. Данные затраты при существующем уровне тарифов приведут к абсолютной нерентабельности любого проекта в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Мирового Банка, а также контрактов заключаемых с иностранными инвесторами по модели ВООТ) почти отсутствует.

### ***2.3. Договор доверительного управления***

Доверительное управление имуществом предоставляет управляющей компании большую свободу "маневра", но является в тоже время более обременительным для муниципалитетов.

По договору доверительного управления управляющий осуществляет полномочия собственника в отношении переданного имущества (в пределах, установленных законом или договором), он не имеет права собственности на это имущество и действует не в своих интересах, а в интересах учредителя управления (или назначенного им выгодоприобретателя), хотя и от своего имени. Учредителем доверительного управления может быть любой собственник имущества. Договор доверительного управления относится к срочным договорам и может быть заключен на срок не более 5 лет. По окончании срока договора по общему правилу имущество, переданное в доверительное управление, подлежит возврату учредителю управления.

Необходимо также отметить, что имущество, переданное в доверительное управление, обособляется от другого имущества учредителя управления, а также от имущества доверительного управляющего. С этой целью имущество отражается у доверительного управляющего на отдельном балансе, по нему ведется самостоятельный учет. Более того, для расчетов по деятельности, связанной с доверительным управлением, должен быть открыт отдельный банковский счет.

Договор доверительного управления позволяет четко разграничить обязанности собственника и обязанности доверительного управляющего, позволяет формировать конкуренцию на рынке, создавать экономические стимулы эффективного управления жилищным фондом. Однако договор доверительного управления имеет ряд серьезных недостатков, ограничивающих его применение и затрудняющих его использование.

В соответствии с Гражданским Кодексом передача недвижимости в доверительное управление должна быть оформлена по правилам договора продажи недвижимого имущества. В частности, при передаче в доверительное управление имущественного комплекса необходимы акт инвентаризации имущества, бухгалтерский баланс, заключение независимого аудитора о составе и стоимости имущества предприятия и перечень всех его долгов. Помимо сказанного, следует иметь в виду, что сделки с недвижимым имуществом подлежат государственной регистрации.

Кроме того, следует учитывать, что долги по обязательствам, возникшим в связи с доверительным управлением имуществом, погашаются за счет этого имущества, что создает для собственника риск утраты своего имущества.

В соответствии с ГК Российской Федерации «имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении, не может быть передано в доверительное управление. Передача в доверительное управление имущества, находившегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении, возможна только после ликвидации юридического лица, в хозяйственном ведении или оперативном управлении которого имущество находилось, либо прекращения права хозяйственного ведения или

оперативного управления имуществом и поступления его во владение собственника по иным предусмотренным законом основаниям». Таким образом, перед муниципалитетами встает проблема ликвидации действующих коммунальных предприятий и увольнения их сотрудников по сокращению штатов, что, в свою очередь, вызывает дополнительные бюджетные расходы и увеличивает социальную напряженность.

#### ***2.4. Контракт на управление муниципальным имуществом***

Договор на управление муниципальным имуществом является договором возмездного оказания услуг при заключении которого муниципальное образование передает свое имущество управляющей организации, которая обязуется осуществлять управление этим имуществом с одновременным проведением его модернизации на оговоренных сторонами условиях. Этот тип договоров должен иметь условие, определяющее его срок, что способствует формированию экономических стимулов для эффективной работы управляющих организаций. Но в тоже время закон не устанавливает каких-либо специальных ограничений на этот срок как при договорах доверительного управления. Договор не подлежит государственной регистрации в органах юстиции. При заключении договора собственник определяет цели и задачи управления переданным имуществом, но пути и методы достижения поставленных целей организации могут определять самостоятельно, утверждая у собственника программу управления имуществом на срок действия договора управления. Управляющая организация обязана разработать программу управления каждым объектом недвижимости в отдельности и утвердить все программы в администрации города. Этот тип договоров позволяет учесть все необходимые условия для эффективной работы управляющей организации, сформировать мотивы эффективного управления муниципальным имуществом, создать условия, при которых предприятие будет ориентировано на удовлетворение требований населения, а не административных структур. При такой системе имущественных отношений переданное в управление имущество не может быть изъято за долги управляющих организаций

## **2.5. Концессионное соглашение**

Концессионные соглашения являются, по нашему мнению, одним из наиболее предпочтительных способов установления отношений между муниципальными образованиями и частными инвесторами. Именно контракты концессионного типа обеспечивают передачу ответственности за состояние инфраструктуры и предоставление услуг частному бизнесу, что позволяет целиком использовать преимущества бизнес-менеджмента и привлечения частных инвестиций. В тоже время публичная собственность на основные фонды обеспечивает публичный контроль за качеством и общедоступностью предоставляемых услуг. Однако, до принятия Государственной Думой Российской Федерации соответствующего закона "*О концессионных соглашениях, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами*", которое ожидается в течение весенней сессии 2003 года, законодательное регулирование данных правоотношений в российском законодательстве отсутствует. Тем не менее, предпринимаются определенные попытки проведения переговоров между муниципалитетами и частными инвесторами с целью заключения данного вида договоров.

Предполагается, что после принятия рамочного закона будут разработаны и приняты законы, регулирующие вопросы построения концессионных соглашений в отдельных секторах экономики. В том числе предполагается разработать и принять закон «О концессиях в жилищно-коммунальном хозяйстве».

Таким образом, в рамках существующей законодательной базы имеется несколько возможностей взаимодействия муниципального образования и компаний по управлению системами водоснабжения и водоотведения. Ниже будут рассмотрены несколько примеров заключения подобных договоров в городах Российской Федерации.

## **3. Примеры контрактов в российской практике**

В начале 90 годов прошлого столетия в период массовой приватизации в некоторых городах России были приватизированы и предприятия водоканализационного хозяйства. Число таких приватизированных предприятий на тот момент составило около 7 % от общего числа предприятий водоснабжения. В большинстве из этих случаев приватизации подлежала и система водоснабжения, основные фонды включались в уставной капитал приватизированных предприятий. Поскольку собственником, как правило, становился трудовой коллектив, то такая приватизация не приводила ни к смене менеджмента, ни к притоку инвестиций. При этом вопросы тарифного регулирования решались, как правило, не квалифицированно, контрактные отношения не формировались. В силу этих причин в конце 90 годов были отмечены случаи деприватизации (муниципализации) предприятий водоканализационного хозяйства (Псков, Кемерово). В то же время в ряде городов предприятия водоснабжения приватизировались без инженерной инфраструктуры, которая оставалась в муниципальной собственности. Такие случаи по всей России были единичными: Новокузнецк (Кемеровская область), Тобольск (Томская область), Нефтеюганск (Ханты-Мансийский автономный округ). В таких случаях возникала необходимость в договорных отношениях между муниципалитетом как собственником имущества и управляющей частной компанией. Именно такие случаи и будут главным предметом исследования.



Исследование ситуации позволило выявить несколько муниципальных образований, перешедших на договорные отношения с компаниями, управляющими объектами водоснабжения и водоотведения. Это города Сызрань, Пермь, Отрадный, Нефтеюганск. Следует подчеркнуть уникальность каждого из рассматриваемых контрактов, поскольку это явление в настоящее время носит уникальный характер и не типично для России в целом

Все рассмотренные контракты обладают следующими общими характеристиками:

- Все контракты базируются на российском законодательстве;
- Собственником инфраструктуры остается муниципальное образование;
- Компания-оператор сама управляет активами и занимается их содержанием и ремонтом;
- В общем случае, Администрация муниципального образования в лице структурного подразделения, управляющего ЖКХ, контролирует и оценивает качество управления и содержания основных фондов. Однако во всех рассмотренных случаях данные функции выполнялись не полностью и практически всегда можно говорить о крайне слабом контроле со стороны собственника основных фондов за работой управляющей компании;
- Каждый рассмотренный контракт предполагает в качестве основного механизма принуждения к исполнению условий контракта переговоры, а в случае их неуспеха – разбирательство в российском суде;
- Финансирование инвестиций в создание новых основных средств и обновление существующих основных средств осуществляется за счет средств предприятия, формируемых через соответствующую тарифную политику;
- Для финансирования инвестиций кредиты в настоящее время не привлекаются;
- Во всех рассмотренных контрактах предполагается разрешение спорных вопросов в российских судах;
- Компании, управляющие объектами водоснабжения и канализации, не предоставляют каких-либо финансовых гарантий в рамках заключенных контрактов;
- В отношении компаний, занимающихся управлением объектами водоснабжения и канализации, законодательство Российской Федерации не предусматривает особых норм по предотвращению банкротства. Законом устанавливается особый порядок банкротства юридических лиц, имеющих в собственности объекты водоснабжения и канализации, однако к рассматриваемым контрактам данные положения не применимы ввиду того, что все объекты остаются в муниципальной собственности. В случае банкротства рассматриваемых организаций к ним будут применяться общие нормы законодательства о банкротстве;
- Поскольку компании не привлекают инвестиционных кредитов, то они не несут никаких затрат на обслуживание долга;
- Потребители покрывают все затраты, связанные как с операционной, так и с инвестиционной деятельностью предприятия, за исключением возмещения из бюджета льгот (которые имеют определенные категории граждан) и

субсидий, предоставляемых гражданам в зависимости от их дохода. Доля бюджетного финансирования по субсидиям и льготам в общем объеме выручки каждого из рассматриваемых предприятий может быть оценена в 5-15%.

- Налогообложение платежей за воду осуществляется в полном соответствии с положениями Налогового Кодекса Российской Федерации. Специального режима налогообложения по данному виду деятельности не предусматривается;

Особо следует отметить, что во всех заключенных контрактах не содержится технической информации о системах водоснабжения и канализации. В описании каждого конкретного случая мы приводим общую информацию о системе водоснабжения и канализации каждого из городов, полученную из других источников.

### ***3.1. Пример №1. Передача в доверительное управление муниципальных объектов водопроводно-канализационного хозяйства г.Сызрани (Самарской область)***

#### **3.1.1. Основные характеристики системы водоснабжения и канализации г. Сызрань Самарской области.**

Город Сызрань находится в Самарской области, и его население составляет чуть более 182 тысяч человек. Все население города имеет доступ к центральному водоснабжению, и 87% жителей города имеет доступ к системе канализации.

Ежегодно предприятие водоснабжения производит более 28 млн. куб. м. воды, передаваемых непосредственно в систему водоснабжения. Потери воды и утечки достаточно велики. В 2002 году были выставлены счета только за 69,4% произведенной воды.

Средние издержки водоснабжения в расчете на одного пользователя составляют 10,24 руб. В городе действует система перекрестного субсидирования населения. Тариф для населения в 3,6 раз меньше, чем для остальных групп потребителей (1,62 руб/куб.м. для населения против 5,82 руб./куб.м. для промышленных потребителей).

#### **3.1.2. Предыстория заключения контракта**

Финансовый кризис 1998 года, «замороженные» тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения для населения привели к предбанкротному состоянию муниципального унитарного предприятия водоканализационного хозяйства Сызрани в конце 2000 года. В результате участились аварии на системах водоснабжения и водоотведения, возросло недовольство населения и прочих потребителей деятельностью муниципалитета.

Одним из выходов из этой ситуации представлялась передача управления системами водоснабжения и другими коммунальными системами в частные руки. Руководство Самарской области выступило одним из инициаторов такого подхода. Администрация Сызрани одна из первых воплотила эту идею в жизнь. Надежда была на то, что частный менеджмент улучшит работу ВКХ. Кроме того, администрация города инициировала создание частной компании для управления водоканалом. Учредителями этой компании стали крупные промышленные предприятия Сызрани – одни из основных потребителей воды и услуг канализации. Ожидалось, что эти предприятия, заинтересованные в услугах

водоснабжения и водоотведения, будут инвестировать в водный сектор с целью обеспечения стабильности и качества водоснабжения.

«Сызраньводоканал» был учрежден несколькими частными коммерческими компаниями, работающими в городе Сызрань. Уставный капитал (chartered capital) компании составил 3 миллиона рублей.

### 3.1.3. Ключевые положения договора

В июне 2001 года, согласно распоряжению главы органа местного самоуправления города Сызрань, весь капитал и недвижимость муниципального унитарного предприятия водоснабжения «ВКХ» было передано обществу с ограниченной ответственностью «Сызраньводоканал» во исполнение договора доверительного управления от 22 июня 2002.

До прихода частной компании инженерная инфраструктура водоснабжения и водоотведения (?), будучи в собственности органов местного самоуправления, была отдана (assigned) муниципальному унитарному предприятию для целей экономического содержания. После того, как было принято решение о привлечении частной компании для управления системой водоснабжения, муниципальная собственность (объекты водоснабжения и сети) были отобраны из экономического владения муниципальных предприятий и переданы затем в доверительное управление предприятию «Сызраньводоканал». Администрация города и частная компания подписали соглашение о «доверительном управлении муниципальной собственностью» сроком на 5 лет. Затем «Сызраньводоканал» нанял весь основной персонал муниципального унитарного предприятия «ВКХ». В действительности эта коммерческая компания функционировала как оператор городской системы водоснабжения и водоотведения.

Договор подготовлен в соответствии с российским гражданским законодательством. Согласно договору доверительного управления муниципальным имуществом имущество водопроводного и канализационного хозяйства передано коммерческой компании в доверительное управление сроком на пять лет. Договор определил цели доверительного управления: обеспечение бесперебойного водоснабжения населения, предприятий и организаций города Сызрани и оказание услуг по водоотведению при безусловном соблюдении установленных нормативов и стандартов на водоснабжение и водоотведение; обновление материально-технической базы имущества; комплексное всестороннее развитие отрасли водоснабжения и водоотведения в городе Сызрани.

Договор определяет общие принципы и порядок управления имуществом. В соответствии с договором доверительный управляющий ведет учет переданного имущества, владеет и пользуется им в полном объеме и распоряжается в пределах, определенных собственником имущества. Доверительный управляющий обязуется управлять имуществом в интересах населения, проживающего на территории города.

Договор предусматривает возможность признания управления имуществом неудовлетворительным. В этом случае орган местного самоуправления вправе потребовать от управляющего устранения допущенных нарушений и определить сроки их устранения. В случае не исполнения управляющим требований, администрация города вправе расторгнуть договор.

За управление муниципальным имуществом доверительный управляющий получает вознаграждение в размере 450 минимальных размеров труда в год. В договоре не определены условия и порядок рассмотрения и пересмотра тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения. Вознаграждение управляющего не увязано с производственной и инвестиционной деятельностью предприятия, что является существенным недостатком договора.

Договор не содержит инвестиционных обязательств доверительного управляющего, но требует наличия у управляющей организации Программы управления муниципальным имуществом. Однако программа разработана не была, и данный пункт остался не исполненным.

Договор не содержит описания технического оборудования, переданного в доверительное управление, а также технических параметров работы систем водоснабжения и канализации. Оценка передаваемого имущества произведена на основании бухгалтерской отчетности муниципального предприятия ВКХ.

Доверительный управляющий ежемесячно представляет администрации города отчет о работе за истекший месяц. Администрация города вправе проводить ревизию (аудит) имущества, переданного в доверительное управление.

#### **3.1.4. Оценка договора**

Администрация города Сызрани одна из первых приняла решение о привлечении к управлению муниципальным имуществом частной организации. Очевидно, что ни администрация города, ни ООО «Сызраньводоканал» ранее не имели опыта формирования договорных отношений в сфере управления объектами коммунальной инфраструктуры.

При всех существующих проблемах никто в городе не сомневается в принципиальной правильности принятого решения. Финансовое положение предприятия несколько улучшилось, повысилась заинтересованность менеджмента предприятия в конечном результате работы.

ООО «Сызраньводоканал» принял на работу всех сотрудников МУП «ВКХ». В течение первого года работы ООО «Сызраньводоканал» инвестировал в муниципальную собственность более 3 млн. руб. (100 тыс. долларов США). Это позволило немного исправить ситуацию в сфере водоснабжения города и водоотведения.

Однако из-за новизны решаемой задачи, а также из-за недостатков нормативной базы в ходе подготовки договора было допущено много юридических и экономических неточностей. В частности, неудачно выбрана юридическая форма договора. В соответствии с российским Гражданским Кодексом, доверительный управляющий работает за вознаграждение, как следствие весьма слабы мотивации для снижения неэффективных издержек на предприятии, и отсутствуют мотивации для инвестирования средств в модернизацию производства.

В соответствии с действующим законодательством, договора доверительного управления имуществом подлежат обязательной государственной регистрации. Для государственной регистрации договора доверительного управления необходимо провести независимую оценку объектов недвижимости, передаваемых по договору. Однако средств на оплату

услуг оценочных фирм не нашлось ни в бюджете муниципального образования, ни у самого предприятия, и оценка, без которой регистрация договора невозможна, не была произведена. Таким образом, не смотря на 2 года работы предприятия, имущественный статус муниципальной собственности, находящейся в эксплуатации у коммерческой фирмы до сих пор не определен.

Нужно подчеркнуть, что эта проблема оценки и регистрации имущественного комплекса систем водоснабжения и канализации актуальна для всех рассматриваемых случаев.

Не учтены особенности действующего законодательства, которые негативно сказались на построении финансовой политики предприятия. В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством муниципальные предприятия регулируются на муниципальном уровне, а частные организации подлежат регулированию на уровне субъекта Российской Федерации. При формировании тарифа не в полной мере учитываются финансовые потребности, необходимые для развития муниципальной инфраструктуры, а также не включены в тариф затрат предприятия на приемку ведомственных и бесхозных инженерных сетей. Помимо этого, на областном уровне был отменен тариф на сверхнормативное потребление воды, что также негативно сказалось на финансовом состоянии доверительного управляющего.

Итак, в процессе привлечения частного оператора к управлению муниципальным имуществом водопроводно-канализационного хозяйства, был допущен ряд серьезных просчетов. Данные ошибки, в конечном счете, наряду с имеющимися недостатками нормативной базы не позволили в полной мере достичь целей, которые были продекларированы при подписании договора.

### ***3.2. Пример №2. Передача в доверительное управление муниципальных объектов водопроводно-канализационного хозяйства г.Отрадный (Самарская область)***

#### **3.2.1. Основные характеристики системы водоснабжения и канализации г. Отрадный Самарской области**

Город Отрадный расположен в ста километрах к востоку от областного центра – Самары на левом берегу реки Большой Кинель (правый приток Самары, бассейн Волги). Территория города занимает 27,8 кв. км. Численность населения города Отрадного – 54 тыс. человек.

Ситуацию с водоснабжением в городе можно оценить как благополучную. На начало 2003 года услугами водоснабжения обеспечено 100% населения и 96,5% – услугами водоотведения, что превышает средние данные по области. В среднем население Самарской области обеспечено услугами водоснабжения только на 91 %, а доступ к услугам водоотведения имеют немногим более 63% населения.

Годовой объем производства питьевой воды, поданной в систему водоснабжения, составляет более 15 млн. куб. м. Потери воды достаточно высоки, уровень износа сетей по оценкам специалистов предприятия достигает 70-80 %. Число прорывов в сетях водоснабжения в расчете на 1 км сети в год составляет 0,32. Следует отметить, что за последний год этот показатель сократился на 18%. Аварии на сетях канализации в расчете на 1 км сети составило 0,01 случай в год. По итогам 2002 года объем воды, на который

были выставлены счета, составил 6,7 млн. куб. то есть теряется в сетях или «неучтенно» потребляется более 44% от произведенной воды. Из 6,7 млн. куб. «учтенной» воды более 3 млн. куб. м приходится на потребителей, имеющих приборы учета.

В месяц на одного потребителя расходуется 11,74 куб. м. воды, среднее домохозяйство города Отрадного потребляет чуть более 27 куб. м. воды. В 2001 году ОАО «УК ЖКХ г. Отрадного» приняло и переработало более 6,7 млн. куб. м. канализационных стоков.

Фактические полученные доходы за год в расчете на 1 кубометр воды, на который выставлен счет, составили 2,69 руб. (0.09 доллара США). В 2000 году с приходом частной управляющей компании значительно возросла собираемость платежей населения. За счет сбора средств за предыдущие года доходы управляющей компании превысили начисленные суммы на 20%. В 2001 году собираемость понизилась до 91% от начисленных сумм.

Доходы предприятия в 2001 году от предоставления услуг водоснабжения составили 18 млн. руб., доходы от приема и переработки стоков – 17 млн. руб.

В городе действует система перекрестного субсидирования населения. Тарифы для населения установлены в 3,6 раза ниже тарифов для прочих потребителей. Тарифы для населения составляют 1,22 руб./куб. м, а тарифы для промышленных потребителей – 5,2 руб./куб. м.

### **3.2.2. Предыстория заключения контракта**

До 2000 года управление муниципальными системами водоснабжения и водоотведения в Отрадном осуществляло муниципальное унитарное предприятие. К началу 2000 года муниципальное предприятие имело кредиторскую задолженность, соразмерную с годовым бюджетом предприятия. При этом дебиторская задолженность была вдвое меньше кредиторской задолженности. Системы водоснабжения и водоотведения ветшали, качество водоснабжения ухудшалось. Потребители услуг открыто выражали недовольство качеством водоснабжения.

В этой ситуации Администрация города приняла концепцию привлечения частного бизнеса к управлению городским коммунальным хозяйством. В 2000 году было создано ОАО «Управляющая компания жилищно-коммунального хозяйства города Отрадного» на базе муниципального треста жилищно-коммунального хозяйства (МУП ЖКХ г. Отрадный). Учредителями акционерного общества выступили администрация города (33,3% акций) и две частные организации (66,7%), заинтересованные в рынке коммунальных услуг в масштабах Самарской области. Инженерные сети и объекты теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и водоотведения были переданы в управление вновь созданной управляющей компании. Компания заключила с городской администрацией - собственником муниципального имущества договор доверительного управления, на основании которого будет почти 3 года управлять вверенным ей имуществом (водопроводно-канализационным хозяйством, тепловыми и электрическими сетями, котельными).

Взаимоотношения органа местного самоуправления и ОАО «Управляющая компания жилищно-коммунального хозяйства города Отрадного» регулируются договором «О передаче в доверительное управление объектов и имущества инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства».

Стоимость основных средств водо-канализационного хозяйства, переданных в управление ОАО «УК ЖКХ г. Отрадного» составляет 93,678 млн. рублей (3,2 млн. долларов США). Протяженность сетей водоснабжения, переданных в аренду частной компании, составляет 178 км, сетей водоотведения 92,9 км. На предприятии работает около 1500 человек, из них непосредственно в водоснабжении и водоотведении – 188 человек.

### 3.2.3. Ключевые положения договора

Договор составлен в соответствии с действующим законодательством сроком на пять лет. Предметом договора является передача муниципального имущества в доверительное управление ОАО «УК ЖКХ г. Отрадного». Управляющий обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах Учредителя. Перечень передаваемого имущества представлен в приложении к договору. Имущество остается в собственности органов местного самоуправления города Отрадное. Управляющий не имеет прав по распоряжению переданным имуществом. (администрация города). Однако договоры на поставку воды и отвод стоков заключает доверительный управляющий от своего имени. Таким образом, система водоснабжения и канализации остается в муниципальной собственности, обслуживает и эксплуатирует ее частная компания под контролем органов местного самоуправления.

Договор определяет права и обязанности сторон. В соответствии с договором администрация города имеет право:

- контролировать использование, переданного имущества;
- «выбирать основные направления инвестиций»;
- «заслушивать отчет Управляющего об использовании имущества»
- «проводить ревизию Имущества, переданного в доверительное управление».

В соответствии с условиями договора, администрация города несет «ответственность за развитие коммунальной инфраструктуры в отношении новых проектов». Что касается тарифов, то администрация города обязана регулярно пересматривать тарифы на водоснабжение и водоотведение. Следует отметить, что данное положение договора противоречит действующему законодательству. В соответствии с Постановлением Правительства РФ №239 регулирование тарифов для всех предприятий, кроме муниципальных, осуществляется субъектом федерации. Иначе говоря, городская администрация не будет иметь возможности выполнить взятые на себя обязательства в части установления тарифов. Этот аспект является наиболее рискованным для доверительного управляющего.

Доверительный управляющий обязан:

- «обеспечить бесперебойное функционирование объектов коммунальной инфраструктуры при их эксплуатации;
- обеспечить непрерывность предоставления потребителям коммунальных услуг в необходимом объеме и их качественные характеристики;
- поддерживать в исправности, ремонтировать и реконструировать за свой счет сооружения, машины и оборудование, обеспечивающее нормальное функционирование объектов инфраструктуры ЖКХ;
- ежеквартально представлять Учредителю отчет о своей деятельности»

В соответствии с договором Учредитель может признать доверительное управление неудовлетворительным, если условия договора не выполнены, или выполнены не надлежащим образом.



Договор содержит раздел «Ответственность сторон». Раздел предусматривает ответственность управляющего за утрату муниципального имущества. Долги, возникшие в результате управления, погашаются за счет переданного имущества.

Финансирование работ по управлению осуществляется за счет платежей потребителей, бюджетных дотаций и привлеченных инвестиций.

В соответствии с договором управляющая компания не имеет обязательств по инвестированию средств в системы водоснабжения и водоотведения. Более того, ответственность за инвестирование возложена на органы местного самоуправления.

Договор содержит перечень передаваемого оборудования, но не содержит его описания, а также технических параметров работы систем водоснабжения и канализации. Вообще, вопросы, связанные с имущественными отношениями, в договоре отражены достаточно слабо.

#### **3.2.4. Оценка договора**

Подписание договора на управление городскими коммунальными системами имело большое позитивное значение для повышения надежности предоставления коммунальных услуг и оздоровления финансовой ситуации в секторе водоснабжения. Появилась система экономического взаимодействия между администрацией города – собственником инфраструктуры и частной управляющей организацией. Причем, частный оператор не являлся, как в случае с Сызранью, представителем местного бизнеса. Степень административного влияния на него со стороны власти не высока. Поэтому можно сказать, что в Отрадном взаимодействие власти и бизнеса выдержало проверку временем.

С приходом акционерной компании произошло небольшое сокращение численности работников, занятых в водоснабжении потребителей и приеме сточных вод. За последний год увеличилась затраты на оплату труда в производственных расходах акционерного общества. Затраты на оплату труда как доля общих производственных расходов составляют 57,13%, в 2000 году они составляли 36,61%. Одновременно на 21% сократились объемы работ выполняемые сторонними организациями.

Следует отметить, что с приходом акционерной компании сократилось количество жалоб на качество услуг водоснабжения потребителей.

Но практика взаимоотношений города и бизнеса выявила целый ряд не решенных на сегодняшний день проблем.

Одна из главных проблем – юридический статус договора. Договор доверительного управления имеет ряд серьезных ограничений для его применения в жилищно-коммунальном секторе, о которых говорилось в предыдущем примере. Остается на сегодняшний день не решенным вопрос оценки стоимости и юридической регистрации основных фондов системы водоснабжения и водоотведения, что не позволяет сформировать достаточные ресурсы амортизационных отчислений для восстановления основных фондов и не дает четкого определения меры ответственности частного оператора.

Анализ договора показал, что его содержание имеет общий описательный характер и не содержит специфики водоснабжения и водоотведения. В частности, договор не содержит

оценки передаваемого имущества, не определены параметры качества поставки воды и приема сточных вод, ответственность за нарушение параметров качества. В договоре определен только режим поставки коммунальных услуг - «коммунальные услуги должны предоставляться непрерывно в необходимом объеме». При этом не учитываются технологические перерывы, необходимые для ремонта сетей. При износе сетей и оборудования более 70% такие перерывы неизбежны. По данным управления ОАО «УК ЖКХ г. Отрадного», среднесуточная продолжительность поставки воды в течение года составила 23,9 часа. Иными словами параметр непрерывности не соблюдается. Договор не определяет размеры финансирования работ по управлению муниципальным имуществом, тарифы, по которым осуществляется водоснабжение и водоотведение, порядок их индексации или пересмотра. Все это делает крайне рискованным привлечение заемных средств в повышение эффективности работы водоканала.

В настоящее время активно обсуждается переход от договора доверительного управления к договору аренды, что снимет целый ряд юридических проблем и повысит степень самостоятельности частной управляющей компании. Текст договора аренды муниципального имущества разработан ОАО «УК ЖКХ г. Отрадного» и проходит стадии согласования в администрации города. Договор предполагает аренду муниципального имущества на срок 15 лет. Договор предусматривает инвестиционные обязательства управляющей компании по реконструкции, модернизации и техническому перевооружению сданного в аренду имущества.

### ***3.3. Пример №3. Передача в доверительное управление системы водоснабжения и канализации в г.Нефтеюганске.***

#### **3.3.1. Основные характеристики системы водоснабжения и канализации г. Нефтеюганска.**

В г.Нефтеюганске Ханты-мансийского автономного округа проживает около 100 тыс. человек. Услугами водоснабжения и водоотведения охвачено практически 100% населения города.

В городе имеется около 120 км сетей питьевого водоснабжения и порядка 10 км сетей технического водопровода. Для добычи питьевой воды используется подземный водозабор, состоящий из 24 скважин. Общий объем воды, добываемой на данном водозаборе, составляет 5,8 млн. куб. м. в год. Технический водопровод используется в основном для подачи воды в систему теплоснабжения города. Его мощность – около 4,5 млн. куб. м. воды в год, источником является поверхностный водозабор на р.Юганская Обь.

Системы водоснабжения и водоотведения имеют износ около 85%, в год происходит примерно 400 аварий, или порядка 3 аварий в год в расчете на 1 км сети.

Из всего объема стоков, поступающих в систему канализации, очищается около 40%. Неочищенные стоки хлорируются и выпускаются в естественный отстойник, в который также попадают и стоки, прошедшие очистку. Недостаточные мощности очистных сооружений создают значительную угрозу для экологического благополучия города. Еще одним источником загрязнения окружающей среды является сброс воды от промывки фильтров в системе технического водоснабжения, что обуславливает необходимость в создании системы оборотного (recycling) водоснабжения.

В отличие от подавляющего большинства городов России, в которых предприятия водоснабжения и канализации существуют в форме муниципальных унитарных предприятий, в г.Нефтеюганске данное предприятие существует в форме общества с ограниченной ответственностью.

### **3.3.2. Предыстория заключения контракта**

Создание ООО «Юганскводоканал» было обусловлено, в первую очередь, желанием уйти от задолженности, накопленной в существовавшем ранее муниципальном унитарном предприятии. Имущество, находящееся в хозяйственном ведении, было передано на баланс Комитета по управлению муниципальным имуществом Администрации г.Нефтеюганска, который выступил учредителем ООО «Юганскводоканал». Данное общество было создано в апреле 2001г, и ему было передано в безвозмездное пользование муниципальное имущество, ранее находившееся в хозяйственном ведении муниципального унитарного предприятия водоканализационного хозяйства.

Таким образом, в г.Нефтеюганске существуют договорные отношения, регламентирующие имущественные взаимоотношения между Администрацией города и предприятием водоснабжения и канализации. Передача имущества в доверительное управление на основе договора является, безусловно, положительным моментом по сравнению с существовавшей ранее практикой использования механизма хозяйственного ведения, однако рассмотрение договора выявило целый ряд его недостатков.

### **3.3.3. Ключевые положения договора**

Договор безвозмездного пользования муниципальным имуществом (системами водоснабжения и канализации) заключен между КУМИ и ООО «Юганскводоканал», учредителем которого также является КУМИ. Срок действия договора – один год. При этом договор не содержит никаких положений относительно возможности его пролонгации по истечении срока действия. Очевидно, что такой короткий срок действия договора не позволит заниматься реализацией долгосрочных инвестиционных проектов, направленных на повышение эффективности работы предприятия.

Раздел 1 договора содержит общие положения о передаче имущества в безвозмездное пользование, при этом указана балансовая стоимость (около 380 млн. рублей), а перечень имущества приведен в приложении к договору. Необходимо отметить, что балансовая стоимость имущества дает более чем приблизительное представление о его реальной рыночной стоимости, но иной оценки имущества в договоре нет.

Раздел 2 договора посвящен описанию прав сторон в рамках данного договора. Ссудодатель (??) имеет право осуществлять проверку сохранности и использования по целевому назначению имущества, а ссудополучатель (??) имеет право пользоваться переданным ему имуществом в соответствии с условиями договора, а также «самостоятельно определять виды и формы внутренней отделки и интерьера имущества, не затрагивающие изменения несущих конструкций имущества, не влекущие перепланировки или других неотделимых его улучшений». Кроме этого, обе стороны имеют право досрочно расторгнуть договор. К положениям данного раздела можно высказать целый ряд замечаний. Во-первых, в тексте договора не оговорено то «целевое назначение» использования имущества, которое имеет право контролировать ссудодатель. Во-вторых, право пользования имуществом ссудополучателя совершенно не

конкретизировано, т.е. не ясно, что ссудополучатель имеет право делать при «пользовании» имуществом, а что – нет. В-третьих, право ссудополучателя на самостоятельное определение вида и формы внутренней отделки применительно к объектам водоснабжения и канализации выглядит достаточно странно. Данное положение было бы более уместно в договоре аренды муниципальных объектов недвижимости.

Раздел 3, посвященный обязанностям сторон, является наиболее объемным. В частности, предусматривается обязанность ссудодателя рассматривать обращения ссудополучателя по вопросам изменения целевого использования имущества, а также его ремонта и переоборудования, не предусмотренного настоящим договором. Как уже было сказано выше, в договоре не определено целевое назначение использования имущества, и поэтому все вопросы по изменению того, что не было определено, выглядят некорректно. Во-вторых, договор не предусматривает каких-либо мероприятий по ремонту или переоборудованию имущества, что приводит к выводу о том, что любой ремонт должен быть согласован с ссудодателем.

Данный раздел декларирует в качестве обязанности ссудополучателя использовать имущество исключительно по прямому назначению в соответствии с условиями договора. Опять-таки, в договоре не определена цель использования имущества. Ссудодатель обязан проводить текущий и капитальный ремонты имущества, однако объемы данных работ договором не регламентированы. Фактически, единственной относительно четко сформулированной обязанностью ссудополучателя по управлению имуществом, является эксплуатация инженерных сетей, коммуникаций и оборудования в соответствии с установленными техническими требованиями.

Раздел 4 данного договора, посвященный ответственности сторон, предусматривает только ответственность ссудополучателя за нанесение ущерба муниципальному имуществу. Очевидно, что ряд действий ссудодателя может служить первопричиной ущерба, который может быть нанесен муниципальному имуществу. К таким действиям относится прежде всего установление заниженных тарифов, в результате чего ссудополучатель не будет иметь достаточных для проведения своевременных ремонтных работ средств, что, в свою очередь, может стать причиной аварийных ситуаций.

#### **3.3.4. Оценка договора**

Можно также сформулировать целый ряд положений, которые должны были бы присутствовать в тексте данного договора. Очевидно, что в качестве приложения к данному договору было бы логично иметь бизнес-план предприятия (программу управления муниципальным имуществом) на весь срок действия договора, в составе которого должны быть описаны основные мероприятия, связанные с выполнением производственной и инвестиционной программ предприятия.

В договоре должны содержаться положения относительно того, каким образом будут устанавливаться тарифы для предприятия. Эти положения должны были бы описывать как основные принципы установления тарифов, так и процедуры их установления.

В договоре должны быть предусмотрены обязательства Администрации города по возмещению из бюджета выпадающих доходов предприятия от предоставления льгот, субсидий.

В целом, можно говорить о том, что данный договор является не более чем легальным основанием для передачи муниципального имущества от КУМИ в ООО

«Юганскводоканал». Фактически, договором на управление имуществом он не является, поскольку он не содержит лишь самые общие ограничения на использование имущества и не содержит никакой программы управления имуществом. Не формализована цель использования имуществом, несмотря на неоднократные упоминания в тексте договора о необходимости только целевого использования имущества. Не оговорена обязанность ссудополучателя выполнить программу управления имуществом. Не оговорена обязанность ссудодателя устанавливать тарифы на уровне, соответствующим затратам на реализацию программы управления имуществом, соответственно, не оговорены и санкции в случае, если одна сторона не реализует программу управления в полном объеме, а другая сторона не выполняет свои обязательства по установлению тарифов.

Еще одна очевидная проблема, сохраняющаяся во взаимоотношениях коммунального предприятия и Администрацией города – сильное административное влияние. Это вызвано тем, что единственным учредителем ООО «Юганскводоканал» является Администрация г.Нефтеюганска в лице КУМИ, что подразумевает полномочия Администрации города по назначению директора предприятия и наличие иных рычагов воздействия на предприятие. В условиях, когда постоянно существует возможность административного вмешательства во внутривозможную деятельность предприятия, ни один договор не может служить надежным инструментом регламентации взаимоотношений сторон.

### ***3.4. Пример №4. Передача в аренду муниципального предприятия «Пермводоканал» частному предприятию «Современный город»***

#### **3.4.1. Основные характеристики системы водоснабжения и канализации г.Перми**

Общая численность населения Перми – чуть более одного миллиона человек. Практически все население имеет доступ к услугам водоснабжения.

Протяженность сетей водоснабжения составляет 863 км, протяженность сетей канализации – 667 км.

Годовой объем воды, реализуемой населению – около 100 млн. кубических метров, другим потребителям – 30 млн. кубических метров. Объем доходов предприятия в 2002 году – около 18 млн. долларов. Численность персонала на муниципальном унитарном предприятии «Пермводоканал» на начало 2003 года составляла 1550 человек.

#### **3.4.2. Предистория заключения контракта**

Пермская область – один из наиболее динамично развивающихся регионов России. Руководство области представляет собой сильную, достаточно молодую команду квалифицированных менеджеров, ориентированных на развитие рыночной экономики. Губернатор области Юрий Трутнев достаточно заметная и перспективная политическая фигура федерального масштаба. До избрания на пост губернатора он был мэром г. Перми, так что проблемы муниципальных образований, в частности коммунального сектора ему знакомы по практической деятельности. В частности, идея установления партнерских взаимоотношений между властью и частным бизнесом в сфере коммунального обслуживания населения принадлежит команде Трутнева. Смысл этого начинания – повышение качества управления коммунальной инфраструктурой и привлечение частных инвестиций для обновления основных фондов коммунального сектора. При этом предполагается, что основные фонды коммунального назначения (вся система

водоснабжения и канализации, сети теплоснабжения) останутся в муниципальной собственности. Такой подход, безусловно, представляется перспективным.

Задача качественного обновления водоканализационного хозяйства Перми обсуждалась достаточно давно. Причем, тема привлечения инвестиций была начальной по отношению к теме смены менеджмента. Необходимость в привлечении инвестиций была продиктована двумя основными проблемами: сильным износом сетей (около 80%) и растущей кредиторской задолженностью. Основными кредиторами Пермского водоканала (ПВК) являются энергетики, ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтесинтез» и бюджет. Предприятие ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтесинтез» владеет очистными сооружениями города. Рост тарифов на очистку стоков более чем в 2,5 раза не был отражен в соответствующем росте тарифов на отвод стоков по сетям ПВК, что и привело к образованию кредиторской задолженности. Федеральный бюджет не компенсировал предприятию 50% льготы, предоставленных ветеранам и инвалидам по федеральному законодательству. Таким образом, большая часть кредиторской задолженности предприятия образовалась благодаря несбалансированной тарифной и бюджетной политике.

Еще с 90-х годов, ПВК и администрация города активно сотрудничали с Швейцарским правительством по вопросам водоснабжения. Работа проводилась в рамках подготовки по предоставлению ПВК кредита ЕБРР в размере 40 миллионов долларов. Однако, в итоге займ не состоялся. По информации представителей администрации Перми отказ от кредита был вызван достаточно большой процентной ставкой по кредиту после перевода его в российскую валюту.

Швейцарские консультанты явились авторами идеи акционирования предприятия. Еще в 2001 году, мэр города Аркадий Каменьев говорил о возможности изменения структуры управления предприятием<sup>55</sup>. В декабре 2002 года эта идея была официально озвучена. На совещании в областной администрации с участием руководителей пермской мэрии обсуждались перспективы акционирования МУП «Пермводоканал». На совещании было решено, что новое предприятие будет иметь форму открытого акционерного общества со 100% муниципальным капиталом. По мнению руководства города, акционирование предприятия позволило бы привлечь частные инвестиции. Однако, далее стало понятно, что акционирование при 100% муниципальной собственности, практически не уменьшает политические риски и не делает предприятие привлекательным для частных инвестиций.

В следствие этих причин в начале 2003 года, руководство города заявило, что отказывается от планов акционирования ПВК, а вместо этого, планирует передать его в аренду частному предприятию ОАО «Корпорация «Современный город» сроком на 49 лет. ОАО «Корпорация «Современный город» является дочерним предприятием ЗАО «Финансовая корпорация «Адамант». «Адамант» является достаточно известной в России финансовой структурой, специализирующейся на оздоровлении и перепродаже предприятий – банкротов. В коммунальной сфере, в частности – в водоснабжении, компания управленческого опыта не имеет. Интерес руководства города и области к диалогу с данной компанией был вызван в первую очередь тем, что по неофициальной информации эта компания представляла интересы одной крупнейших финансовых групп в России, которая имеет стратегические интересы в Пермской области. Интерес же

<sup>55</sup> Комсомольская Правда, Пермь 03.08.2001 «Пермводоканал может сменить муниципальную крышу на корпоративную. Под бдительным оком городских властей».

крупного капитала к коммунальному сектору в последние полгода в России носит политический характер и вызван публичным обращением Президента страны к крупному капиталу способствовать реальным рыночным преобразованиям в коммунальном секторе. Поэтому договорный процесс носил политизированный характер. В ходе переговоров не были обсуждены многие имущественные, экономические и технические вопросы.

В апреле 2003 года между администрацией города Перми и акционерным обществом «Корпорация «Современный город» был подписан Генеральный договор о передаче объектов водоснабжения и канализации, находящихся в муниципальной собственности города Перми, инвесторам для эксплуатации и осуществления капитальных вложений.

#### **3.4.3. Ключевые положения договора**

Договор подготовлен в соответствии с российским гражданским законодательством. Предмет договора – передача администрацией города Перми в аренду корпорации «Современный город» зданий, инженерных сооружений, а также движимого имущества, относящегося к системе коммунального водоснабжения и канализации, с обязательством корпорации эксплуатировать их в целях оказания услуг водоснабжения и канализации на территории города Перми. Таким образом, система водоснабжения и канализации остается в муниципальной собственности, обслуживает и эксплуатирует ее частная компания под контролем органов местного самоуправления. Срок договора аренды – 49 лет. Следует подчеркнуть, что настоящий договор должен только инициировать процесс передачи муниципального имущества в управление частному бизнесу и предполагает заключение дополнительных к нему долгосрочных договоров аренды коммунальных объектов.

Частный оператор берет на себя обязательства проинвестировать в развитие и реконструкцию городских сетей водоснабжения 100 миллионов долларов. Причем не менее 20 миллионов долларов должны будут вложены в первые пять лет действия контракта. Такая огромная сумма вызывает определенное удивление. Но при анализе договора становится ясным, что большая часть названной суммы – это (уже) включаемые в тариф амортизационные отчисления, а не средства инвестора. Стоимость амортизационных отчислений за 49 лет составит, по нашей оценке, более 70 миллионов долларов, что означает, что частный оператор реально привлечет не более 30 миллионов долларов. Такие средства в договоре называются дополнительными инвестициями. Поскольку цели инвестирования в договоре не определены, то судить о достаточности или избыточности этих не возможно. На каких условиях частный оператор будет привлекать инвестиции из текста договора не ясно, но характерно, что тексте договора частная компания называется не оператором, а инвестором.

В договоре нашла достаточно красивое техническое решение проблема платы арендатором за пользование объектами. Плата за пользование приравнивается к обязательствам арендатора по осуществлению капитальных вложений в арендованное имущество в размере амортизационных отчислений. Таким образом, ответственность за состояние основных фондов возложена не на арендодателя, как это обычно бывает в договорах аренды, а по сути, – на арендатора. Это сближает настоящий договор с договорами концессионного типа.

Достаточно подробно в договоре прописаны вопросы собственности. Стороны согласны с тем, что в период действия договора права владения, пользования и распоряжения

объектами дополнительных инвестиций принадлежат инвестору в полном объеме. В случае завершения действия договора или его прекращения по инициативе инвестора инвестор передает городу на безвозмездной основе результаты своих капитальных вложений. В случае, если договор расторгается по инициативе города, то инвестор имеет право на компенсацию стоимости дополнительных вложений. Эти позиции договора аналогичны договорам типа «строительство- эксплуатация – передача».

Инвестор берет на себя достаточно жесткие требования по качеству услуг. Например, суммарное время, в течение которого каждый потребитель имеет доступ к услугам водоснабжения и канализации, должно быть не менее 99 процентов в год в 2004-2008 годах и не менее 99.5% в последующие годы. Кроме того, инвестор в течение пяти лет обязан ликвидировать сброс неочищенных стоков из системы канализации и не допускать таких сбросов в будущем. Очевидно, решение этой задачи потребует привлечения инвестиций, однако способ их привлечения из текста договора не следует.

Что касается тарифной политики, то корпорация взяла на себя обязательство не ставить вопрос о пересмотре тарифов в течение первого года, а затем повышать их только в соответствии с уровнем инфляции, ценами на электроэнергию, изменением налогового законодательства и сокращением объема продаж воды по сравнению с текущим. Вопрос тарифной политики в договоре отражен достаточно слабо. Этому есть объяснение, связанное с текущим российским законодательством. К сожалению, в текущем российском законодательстве уровень регулирования предприятия определяется не масштабом монопольного рынка, а юридическим статусом предприятия. Согласно пункту договора 10.4 Администрация обязуется *содействовать* установлению тарифов на услуги водоснабжения и канализации *в пределах своей компетенции*. В соответствии с Законом о местном самоуправлении регулирование муниципальных предприятий осуществляется органами местного самоуправления. Однако, как только предприятие теряет статус муниципального, вступает в силу Постановление Правительства РФ №239, согласно которому, регулирование тарифов для всех предприятий, кроме муниципальных, осуществляется субъектом федерации. Иначе говоря, городская администрация не будет нести ответственность за пересмотр тарифов для инвестора. Этот аспект является наиболее рискованным для оператора. Из-за активной поддержки проекта губернатором области, создается впечатление, что нынешняя областная администрация будет учитывать интересы инвестора, формируя тарифную политику, однако это не является гарантией того, что следующая областная администрация, не являющаяся стороной договора, не поведет другую политику в отношении инвестора. В договоре нигде не говорится об областной администрации, хотя именно от нее будет зависеть его будущее. Игнорирование данной проблемы не приемлемо для договора на 49 лет.

Договор не содержит описания технического оборудования, передаваемого в аренду, а также технических параметров работы систем водоснабжения и канализации. Вообще, вопросы, связанные с имущественными отношениями, в договоре отражены достаточно слабо. Сроки передачи муниципального имущества в аренду связаны со сроками ликвидации муниципального унитарного предприятия и в договоре указаны в целом не реально. Уже сейчас этот процесс выбивается из намеченного графика.

В целом, из текста договора складывается впечатление о большей защите прав инвестора, чем прав органов местного самоуправления. В частности, в случае расторжения контракта по инициативе администрации города из-за нарушения инвестором своих обязательств, инвестору тем не менее должны быть возвращены средства, в размере внесенных им



инвестиций. В то же время случай возможного банкротства частного оператора вообще договором не рассматривается. Очевидно, что в этом случае должна будет вводиться предусмотренная законом процедура введения внешнего управления.

#### **3.4.4. Оценка договора**

При желании к тексту договора можно предъявить множество претензий. Завышенным и необоснованным видится срок аренды в 49 лет, нет четкой мотивации заявленного объема инвестиций, не решены проблемы минимизации рисков тарифного регулирования, много вопросов по переходному периоду ликвидации муниципального унитарного предприятия и передачи имущества в аренду частному предприятию. Совершенно очевидно также, что частный оператор не имеет реальной практики управления подобными коммунальными системами, и как следствие, в рамках подготовки контракта не обсуждались важные аспекты, необходимые для дальнейшей успешной работы. Не просто складываются и отношения между представителями администрации Перми и представителями корпорации. Это можно объяснить – в России до этого времени просто не было подобной практики, а тема соглашения чрезвычайно сложна.

Поэтому задача состоит не в критике подписанного договора, а в акцентировании внимания на тех позициях, которые требуют доработки. Это реально можно сделать. Во-первых, многие положения Генерального договора о собственности арендуемого имущества можно детализировать и улучшить в последующих договорах аренды. В Администрации г. Пермь сейчас создана комиссия для ликвидации муниципального унитарного предприятия «Пермводоканал», проводится инвентаризация основных фондов, передаваемых в аренду. А во-вторых, (и это представляется главным) этот договор – первый серьезный публичный шаг по установлению публичных партнерских отношений между властью крупного города и крупным бизнесом в коммунальной сфере. Поскольку обе стороны крайне заинтересованы, в первую очередь – политически, в достижении успеха, то есть все основания полагать, что в будущем этот процесс будет иметь позитивное продолжение.

#### **4. Заключение**

Проанализированные договоры по управлению муниципальными системами водоснабжения и канализации являются первыми ласточками установления взаимодействия между муниципальной властью и бизнесом в такой важной сфере жизнеобеспечения как услуги водоснабжения и канализации. Отсутствие должного опыта и соответствующей нормативной базы сделали этот процесс не столько экономическим, сколько политическим. Проблемы, не решенные в рамках рассмотренных договоров, столь велики, что пока в этой сфере можно говорить скорее о намерениях к развитию бизнеса, чем о реальном бизнесе.

Однако, этот процесс в последнее время приобрел совсем другую динамику. Весной 2003 года последовали заявления целого ряда руководителей крупных национальных финансово-промышленных компаний об интересе этих компаний к развитию бизнеса в коммунальном секторе. Безусловно, эти заявления носили в значительной степени политический характер и инициировались командой Президента России. Но тем серьезнее

обязательство, публично взятые на себя крупным бизнесом. И события, происходящие в Перми, это, по существу, реализация прозвучавших заявлений.

В этой связи интересно проследить на примере описанных договоров эволюцию подходов к их подготовке и заключению.

В трех первых случаях, кроме Перми, главным побудительным мотивом для заключения договора на управление муниципальной системы водоснабжения было тяжелое финансовое состояние муниципальных предприятий водоснабжения и желание органов местного самоуправления спасти их от банкротства, в первую очередь, - вывести из-под угрозы продажи за долги основные фонды системы водоснабжения и канализации.

В Нефтеюганске решали практически только эту задачу. Акционерная компания, созданная для управления водоканалом, принадлежит городу. С этой точки зрения, рассматривать ее как компанию, представляющую частный бизнес, было бы не верно. Но даже это частное решение несет в себе достаточно большой позитивный заряд, потому что устраняет все проблемы «размытых» прав собственности, которые существуют, когда речь идет об унитарных предприятиях, достаточно четко определяет ответственности сторон и механизмы управления предприятием со стороны собственника.

В Сызрани пытались пойти дальше. Инфраструктурой водоснабжения и канализации действительно управляет компания, представляющая частный бизнес. Но местная администрация, инициировавшая ее создание, сделала это так, что собственники этой компании - это местный бизнес, являющийся крупнейшим потребителем услуг компании. Замысел администрации города понятен – вам нужна вода, вот вы и позаботьтесь о ее производстве. Но, очевиден также и конфликт интересов. Всегда существует вопрос: в чем больше заинтересованы собственники частной компании – в дешевых услугах водоснабжения и канализации или в успешной работе их предприятия. Ясно, что это не всегда одно и то же.

В Отрадном водоснабжением занимается уже реальный бизнес. Причем, независимый от местного административного ресурса. Это уже бизнес региональный, работающий в пределах Самарской области и расширяющий свою бизнес активность. Здесь реальное равноправное партнерство местной власти и бизнеса прослеживается гораздо сильнее, чем в первых двух случаях. Именно поэтому управляющей компанией ставится вопрос о пересмотре договора для более четкого определения ответственности сторон.

В Перми речь уже идет о взаимодействии власти с крупным бизнесом. Появляются реальные инвестиционные обязательства, гораздо четче и конкретнее звучат вопросы имущественных отношений. Договор все больше походит на договор концессии. Причем, в последних двух случаях именно бизнес является главной движущей силой переговорного процесса.

Разница в подходах отражается даже на юридической форме договора. Для Нефтеюганска это договор передачи имущества в безвозмездное пользование. С точки зрения договорных взаимоотношений – не очень понятная форма. Но поскольку предприятие водоснабжения принадлежит городу, то это и не очень важно, потому что город всегда имеет возможность вмешаться в работу предприятия.

В Сызрани и в Отрадном речь уже идет о договорах доверительного управления, которые лежат в юридических рамках, разработанных для совсем иных правовых

взаимоотношений. Но других рамок пока нет, поэтому используются эти. Много нерешенных вопросов, но начало положено. При этом там, где работает реальный бизнес (например, в г. Отрадном) недостатки договоров доверительного управления проявляются гораздо сильнее.

В случае Перми речь идет уже о договоре аренды с инвестиционными обязательствами, причем по тексту договор местами очень напоминает договор концессии.

В этой связи следует особое внимание уделить тем проблемам, которые имеют общий характер во всех рассмотренных договорах:

- Имущественные вопросы – практически во всех случаях вопросы регистрации и оценки имущественного комплекса, передаваемого в управление частной компании либо не решались, либо решались крайне неудовлетворительно; лишь в Перми согласно тексту договора этому уделяется серьезное внимание;
- Производственные и инвестиционные обязательства оператора – ни один договор не имеет программы действий оператора, лишь в пермском договоре появляются цифры об объемах инвестиций, но и они выглядят необоснованными;
- Ценовая политика – договоренности о тарифном регулировании выглядят крайне слабыми. А если вспомнить, что по действующему российскому законодательству органы местного самоуправления вообще не должны регулировать тарифы для частных операторов, то этот фактор является определяющим фактором риска для оператора;
- Налоговые вопросы – по факту во всех четырех случаях операторы несут ответственность за состояние основных фондов, переданных им в управление. Но по законодательству и по юридическому статусу договоров – это ответственность собственника имущества. Это означает, что оператор не имеет право включать расходы на восстановление основных фондов в свои затраты, а может делать это только из налогооблагаемой прибыли. Конечно, в реальности операторы распоряжаются амортизационными средствами, но делают это, практически, полуполюгально. Только пермский договор рассматривает эту тему достаточно серьезно.

Из анализа существующих договоров становится достаточно очевидно, для успешного взаимодействия власти и бизнеса в сфере услуг водоснабжения и канализации критически важно обеспечить законодательную поддержку этого процесса путем развития законодательства о концессионных соглашениях в области управления инфраструктурными объектами, а также развития законодательства по тарифному регулированию естественных монополий, включая предприятия сектора водоснабжения и канализации.

**Практический анализ контрактов в муниципальном водном секторе в  
Украине**

## **РАЗДЕЛ 1**

Для более полного и правильного понимания проблемы применения контрактов между местными властями и субъектами, которые предоставляют услуги централизованного водоснабжения и водоотведения в Украине на базе финансовых и производственно - хозяйственных показателей, мы включили в раздел «Общая информация» два дополнительных подраздела. В первом представлено описание общего состояния водного сектора как составляющей жилищно-коммунального хозяйства и политических процессов в нем происходящих. Во втором – исторически сложившаяся ситуация в договорном процессе (или причины его отсутствия).

### **1 ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ**

#### **1.1 О состоянии жилищно–коммунального хозяйства в Украине и его водного сектора**

Предприятия жилищно-коммунального хозяйства Украины не в состоянии эффективно работать в рыночных условиях и предоставлять потребителям услуги высокого уровня и качества. По состоянию на 1 января 2003 года дебиторская задолженность в целом по отрасли составляла 8,6 миллиарда гривен, а кредиторская – 8,6 миллиардов, из них 7,4 миллиарда гривен – по оплате населением жилищно-коммунальных услуг. По итогам работы отрасли убытки предприятий отрасли превысили 500 миллионов гривен, что в 1,3 раза больше, чем в 2002 году.

Четвертая часть очистных сооружений и каждая пятая насосная станция отработали нормативный срок амортизации. Фактически, амортизирована половина насосных агрегатов, из которых 40 процентов требует замены. Тридцать процентов водопроводных и 27 канализационных сетей пребывают в аварийном состоянии.

С каждым годом ухудшается качество жилищно-коммунальных услуг, в том числе и услуг водоснабжения. Только 70 процентов населения страны имеет доступ к централизованному водоснабжению. Более половины городов с населением более 100 тысяч человек получают питьевую воду не круглосуточно, а по графику. В некоторых областях зафиксированы случаи несоответствия питьевой воды требованиям национального стандарта по химическим и бактериологическим показателям. Каждый третий жилой дом, включая внутридомовые сети водоснабжения и водоотведения, требует капитального или текущего ремонта. Не удовлетворительное техническое состояние водопроводных сетей приводит к вторичному загрязнению питьевой воды и угрозе возникновения инфекционных заболеваний.

Кратко обозначенные выше проблемы обусловили необходимость проведения реформирования жилищно-коммунальной отрасли Украины и его водного сектора. В марте 2002 года был создан Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, на который правительством возложена обязанность возглавить процесс проведения реформы. Приняты и действуют несколько общегосударственных концепций и программ проведения реформы в секторе. В настоящее время еще две Программы проходят согласование центральными органами государственной власти и в

ближайшее время будут вынесены на обсуждения Верховной Рады Украины – Программа «Питьевая вода» и Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства Украины на 2004 –2010 годы. Целями Общегосударственной программой являются, в том числе, удовлетворение всех потребителей экономически доступными услугами надлежащего уровня и качества, которые приближаются к требованиям ЕС; создание условий для стабильной и эффективной деятельности и развития предприятий жилищно-коммунальной отрасли; повышение прозрачности во взаимоотношениях между всеми субъектами предоставления и потребления услуг.

Реформирование жилищно-коммунальной отрасли происходит одновременно с развитием местного самоуправления в Украине, что имеет важное значение для изучения поднятых в рамках этого исследования проблем, поскольку: (1) на законодательном уровне обязанность обеспечения коммунальными и жилищными услугами возложена на органы местного самоуправления, (2) им передаются в собственность объекты инфраструктуры, при помощи которых услуги предоставляются (основные средства, оборудование, сети).

На процессы, происходящие в жилищно-коммунальном секторе Украины, существенно влияет общее развитие украинского законодательства и его адаптация к нормам Европейского Союза. Среди законов, принятие которых уже сыграло свою роль, стали следующие. Закон «О предприятиях в Украине», который создал условия для трансформирования управлений водопроводно-канализационного хозяйства при городских исполкомах в автономные предприятия с коммерческими принципами деятельности. Водоканалы оказались в рыночной среде и стали участниками рыночных отношений.

Закон «О собственности» определил коммунальную (муниципальную) собственности как вид собственности и закрепил ее правовое равенство с другими видами собственности.

Закон «О природных монополиях» дал определение природного монополизма и перечислил субъектов природных монополий. Определен перечень органов, которые регулируют те или иные виды деятельности природных монополистов.

Закон «О местном самоуправлении в Украине» установил ответственность местных органов власти за обеспечение услугами потребителей, их полномочия по отношению к объектам коммунальной собственности, роль органов местного самоуправления в развитии инфраструктуры городов, в том числе коммунальной.

Принят и вступил в действие Бюджетный кодекс Украины, который определил полномочия органов власти разного уровня и механизмы осуществления бюджетного финансирования в коммунальную отрасль.

В мае 2003 года Верховным Советом были приняты Хозяйственный и новый Гражданский кодексы, которые вступят в действие 1 января 2004 года. Оба кодекса сыграют существенную роль в изменении как организационно - институциональных, так и хозяйственных и договорных условий их деятельности.

## **1.2. Предыстория и предпосылки применения контрактов на выполнение работ и привлечение частного сектора в деятельность водоканалов**

До 1991 года в Украине, как и во всем Советском Союзе, существовала единая государственная форма собственности на предприятия, включая и те, которые предоставляли коммунальные услуги потребителям. Государство само управляло этими предприятиями, утверждало тарифы на их услуги, дотировало коммунальные предприятия, устанавливало правила предоставления услуг и контролировало порядок их предоставления. Фактически, водоканалы были элементами административной системы управления экономикой. Не было потребности в заключении договоров между органами власти и коммунальными предприятиями, а также между коммунальными предприятиями и потребителями (абонентами). Ни о какой автономии предприятий и их коммерциализации речь не шла вообще.

В 1991 году начался процесс разграничения государственной и коммунальной собственности, что напрямую коснулось жилищно-коммунальной отрасли. Было установлено, что в собственность территориальных громад (муниципалитетов) передаются объекты, посредством которых предоставляются коммунальные услуги потребителям в пределах одного населенного пункта. На данный момент этот процесс еще не закончен и в государственной собственности находится 4 водоканала, в совместной собственности территориальных громад (районных или областных органов власти) <sup>56</sup> – 61 водоканал.<sup>57</sup>

В 1995 году государство постепенно уменьшало размеры дотаций для жилищно-коммунальных предприятий. С июля 1998 года дотирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства из государственного бюджета было совсем прекращено. Постепенно водоканалы приобрели статус субъектов природных монополий, которые осуществляют свою деятельность в рыночной среде по принципу самоокупаемости.

Параллельно начался процесс повышения тарифов на коммунальные услуги до уровня их фактической себестоимости и введение института субсидий на жилищно-коммунальные услуги, которые предоставляются малоимущим слоям населения. Полномочия устанавливать тарифы на коммунальные услуги, которые предоставляются муниципальными предприятиями, было передано органам местного самоуправления. В случае утверждения тарифов, которые не позволяют водоканалам и предприятиям коммунальной теплоэнергетики получать прибыль, орган, устанавливающий тарифы, обязан возместить разницу между утвержденным тарифом и фактической себестоимостью

<sup>56</sup> Вопрос о правовом режиме «совместной собственности территориальных громад» остается спорным, не смотря на то, что согласно Конституции Украины 1996 года субъектами права коммунальной собственности являются городские, сельские и поселковые территориальные громады и их органы местного самоуправления. В совместную собственность объекты могут быть переданы по решению и согласию субъектов коммунальной собственности. На практике произошло следующее: ряд предприятий коммунальной сферы остались в государственной собственности, ими продолжают управлять районные или областные органы власти, территориальные громады их не получили и не передавали в управление, хотя название подобные предприятия получили «объекты совместной собственности территориальных громад». Таким образом, правовой статус областных предприятий не соответствует действующему законодательству.

<sup>57</sup> Использованы цифры из Национальной стратегии развития водного сектора Украины, подготовленной экспертами кампании COWI/DANCEE совместно с Государственным комитетом Украины по жилищно-коммунальному хозяйству в 2002 году.

услуг из своего бюджета. И хотя эта норма закона о предприятиях до сегодняшнего дня практически не используется, все чаще, громче и настойчивее коммунальные предприятия ставят вопрос о покрытии долгов, к которым описанная выше разница привела.

Государство также резко уменьшило финансирование из Госбюджета финансирование реконструкции и строительства коммунальных объектов. Техническое состояние водопроводно-канализационных объектов ухудшилось настолько, что сегодня нужно говорить уже об остановке этого стремительного процесса. А это требует значительных инвестиционных ресурсов. Постепенно возрастающая потребность в капитальных вложениях в объекты водоснабжения заставила всех участников процесса производства и потребления услуг серьезно задуматься о привлечении частных инвестиций в водный сектор.

Все понимают, что привлечение частного инвестора в отрасль вызывает необходимость установления как четких параметров предоставления услуг потребителям, так и производственно – финансовых показателей деятельности водоканалов (как муниципальных, так и частных). Важность установления параметров обусловлена еще и необходимостью контроля за эффективностью использования муниципального имущества в процессе хозяйственной деятельности, поскольку законодательства Украины не могут быть приватизированы «объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства городов, включая сети, сооружения, оборудование, которые связаны с предоставлением потребителям воды, газа, тепла, а также водоотведением и очисткой сточных вод»<sup>58</sup>. Эти объекты остаются в собственности муниципалитетов во всех случаях привлечения частного оператора в деятельность водоканалов и могут быть переданы операторам только в аренду.

За последние несколько лет в Украине произошло развитие законодательства, которое расширило возможности и способы привлечения частного сектора в коммунальную отрасль. Появилось законодательство о концессии, о лизинге (финансовом и оперативном), новым Гражданским кодексом введен институт управления имуществом.

Наряду со становлением водоканалов как объектов коммунальной собственности происходит развитие законодательства, регулирующего процесс предоставления коммунальных услуг, параметры их качества и процедуры защиты потребителями своих прав на получение качественных услуг.

В настоящее время в Украине идет процесс разработки Концепции регулирования сектора водоснабжения и канализации, в рамках которой будет рассмотрен вопрос о заключении контрактов на предоставление услуг с указанием результатов финансово-производственной деятельности водоканалов с применением поддающихся мониторингу, контролю целевых параметров уровня и качества обслуживания и управления.

В Украине практически отсутствует опыт разработки и внедрения контрактов на предоставление услуг между муниципалитетами и водоканалами, осуществляющих свою деятельность в различных организационно-правовых формах. С трудом можно перечислить города, в которых такой очень незначительный опыт существует. Из неформальных источников (данные официально не собирались, не фиксировались и не

<sup>58</sup> Статья 5 закона Украины «О приватизации государственного имущества».



подвергались анализу) нам стало известно о том, что договора между местными органами власти и водоканалами, которые были созданы муниципалитетами, в свое время заключались в городах Севастополе, Кременчуге, Золотоноше, Одессе, Львове. Однако попытки получить тексты договоров или комментарии к ним, как правило, успеха не имели. Среди главных причин можно назвать следующие:

- произошла смена работников и городских органов власти, которые отвечают за жилищно-коммунальное хозяйство, и самих водоканалов;
- представители городских властей, которые отвечают за жилищно-коммунальное хозяйство, и водоканалов понимают, что такие договора были очень формальными, несовершенными и носили более политический характер, чем контрактный (договорной);
- все, с кем нам удалось связаться в перечисленных выше городах, считают, что договора не отвечали требованиям законодательства;
- договора не содержали целевых параметров производственной и финансовой деятельности, уровня и качества обслуживания, а также оперирования имуществом.

Одной из главных причин, почему договора такого рода потеряли свою привлекательность и перестали применяться, все опрошенные отвечали приблизительно одинаково: местные органы власти не хотели нести ответственность за огромные задолженности по возмещению субсидий коммунальным предприятиям и разницу между фактической себестоимостью и размером утвержденных тарифов на услуги.

Поскольку договора о производственно-финансовой деятельности не заключались, то не было анализа их применения и влияния на процесс предоставления услуг. Поэтому можно сделать вывод, что фактически способ регулирования/управления водоканалами через механизм перфоменс контрактинга в Украине не работал.

Только в рамках проекта ПАДКО/АМР США в 2001-2002 года был разработан Типовой договор о предоставлении услуг водоснабжения и канализации (обеспечения теплом и горячей водой). Договора этого типа были заключены в рамках проекта «Тарифная реформа в Украине и реструктуризация коммунальных предприятий» в городах Хмельницком и Луцке. Договор между Луцким городским советом и Водоканалом был подписан летом 2002 года и является одним из case study этого исследования.

Толчком для заключения двух других договоров (в Запорожье и Львове) стало сотрудничество с иностранными консультантами в процессе подготовки документации на получение кредитов Мирового банка и Европейского банка реконструкции и развития.

### **1.3. Состояние и перспективы заключения и выполнения договоров на выполнение работ в Украине**

*Каковы цели заключения договоров на предоставление услуг между городскими властями и водоканалами*

Согласно действующего законодательства Украины, на городские власти и водоканалы возложена обязанность обеспечение услугами водоснабжения и водоотведения надлежащего качества и в необходимых объемах потребителей городов. Обе стороны осознают, что только при взаимно согласованных действий цель может быть достигнута.

В процессе подготовки этого анализа был произведен опрос представителей различных ( в том числе и Case Studies) городов и водоканалов о том, какие цели они преследовали (или будут преследовать) в случае заключения Договоров на предоставление услуг. Были перечислены следующие цели:

- розграничение и установление взаимных прав и обязанностей сторон в процессе обеспечения потребителей услугами;
- определение источников, объемов и способов финансирования мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры. Особенно на условиях совместного финансирования;
- определение тарифной политики городской власти. Эта цель очень тесно связана с предыдущей, поскольку зачастую перед городом стоит выбор: устанавливать тарифы, которые полностью покрывают себестоимость услуг и включают финансирование капитальных инвестиций, или дотировать деятельность предприятия из городского бюджета;
- определение местных параметров и правил предоставления услуг. Каждый город имеет свои особенности (степень изношенности сетей, их различные технические характеристики, географические особенности ландшафта, другие), которые могут влиять на параметры услуг (например, давление в сетях, график подачи воды);
- установление и мониторинг показателей эффективности деятельности предприятий. Косвенной целью является также упразднение многочисленной и зачастую ненужной отчетности предприятий перед городами;
- определение стратегических путей развития предприятий водоснабжения;
- установление политики отключения должников;
- определение политики учета услуг.

Самым важным аргументом в пользу заключения Договоров стороны считают определение и установление степени взаимной ответственности сторон за выполнение поставленных целей. Однако, на момент заключения уже договоров действующим законодательством не были предусмотрены такие виды договоров, также санкции за невыполнение или ненадлежащее их выполнение.<sup>59</sup>

Среди проблем, которые были выявлены в процессе работы над Case Study, оказалось отсутствие надлежащим образом разработанных показателей деятельности предприятий, которые должны стать частью Договоров.

Важным является сам процесс обсуждения и подписания Договоров. Он позволил городам и водоканалам по-новому проанализировать существующее состояние вещей, а также найти нужные пути выхода из ситуации нечеткого описания прав и взаимных обязательств сторон

<sup>59</sup> Хозяйственный кодекс Украины, который вступил в действие 1 января 2004 года, определил возможность заключения так называемых организационно-хозяйственных договоров. Однако для внедрения Договоров на предоставление услуг с перечнем параметров деятельности предприятий еще необходимо провести исследования и выработать механизм их применения.

Представители всех городов и предприятий, с которыми нам удалось обсудить аспекты заключения и использования договоров такого типа, признали необходимость продолжения исследований этого вопроса с целью разработки и утверждения Типового договора на предоставление услуг, также примерного перечня параметров (показателей) деятельности предприятий. Требуется разработка системы возможных гарантий и санкций, а также порядка их применения в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения сторонами условий договора. В случае, если перечисленные выше положения будут разработаны, Performance-based Contracts станет необходимым и действенным инструментом в водном секторе Украины.

*Каковы предварительные результаты (достижения) выполнения договоров? Почувствовали ли потребители и сами предприятия какие-то улучшения?*

*Имели ли место случаи принудительного выполнения условий договора?*

Как нам стало известно, ни городские власти, ни предприятия не имеют практики применения мер по принудительному выполнению условий Договоров. Главная причина в отсутствии соответствующей законодательной базы, а отнюдь не в нежелании делать это.

*Как происходил выбор городов и водоканалов для анализа в этом отчете*

Мониторинг организационно - правовых форм коммунальных предприятий в Украине начался только летом 2002 года после создания Государственного комитета Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Этот процесс усложняется отсутствием вертикальной подчиненности коммунальных предприятий городов Госкомитету. Поэтому утверждать, что уже сегодня есть точные данные (количество и перечень) предприятий водоснабжения и водоотведения, в деятельность которых привлечен частный сектор, нельзя. Еще сложнее обстоит дело с отслеживанием количества (и «качества») заключенных договоров между городскими властями и водоканалами. Эта цифра практически не известна.

В отчете мы использовали данные, которые были получены датской компанией COWI при содействии Госкомитета и не являются официальными. Других данных нет.

Из 14 предприятий, которые действуют как Открытое Акционерное Общество или Общество с ограниченной Ответственностью, только Киевский Водоканал был акционирован по корпоративному принципу в соответствии с действующим сегодня законодательством.

Все остальные (включая Открытое Акционерное Общество «Донуглеводоканал», информация о котором прилагается к отчету), были преобразованы из государственных предприятий несколько «штучными» путями:

Первый: из состава различных по роду деятельности государственных предприятий, которые 1990-1995 годах находились в состоянии приватизации, отделялись структурные подразделения. Эти подразделения обслуживали жилищный фонд самих предприятий, в том числе и путем производства и предоставления жильцам коммунальных услуг. Основные средства подразделений передавались городам в коммунальную собственность, а города обязаны были передать их в аренду трудовым коллективам. Трудовым коллективом считались все сотрудники предприятия;

Второй: коммунальные предприятия передавались из государственной собственности в коммунальную собственность городов, а те, в свою очередь, передавали их в аренду трудовым коллективам. Это происходило в конце 90-х годов, когда еще действовало законодательство об аренде СССР. Уже во времена независимости Украины был принят закон, согласно которого трудовой коллектив, который арендовал коммунальное имущество, должен был регистрироваться как общество с ограниченной ответственностью (сокращенно- ООО) или открытое акционерное общество (ОАО).

И в случае создания ОАО или ООО по первой схеме, и по второй принципы корпоративного участия акционеров (участников) не применены. Фактически, такие предприятия по своей сути не отличаются от других созданных городами коммунальных предприятий. Они ведут очень слабую коммерческую и организационную деятельность. Они по-прежнему находятся под неформальным руководством муниципалитетов. Много из созданных таким образом предприятий давно перестали существовать как ОАО или ООО.

Только «Донуглеводоканалу» удалось более или менее стабильно работать благодаря высоко профессиональной команде ведущих специалистов.

В пределах работы, проведенной по подготовке этого отчета, у нас не было достаточных ресурсов для детального ознакомления с договорами всех 14 предприятий. Можно только сказать, что Киевский водоканал и Киевская городская администрация не захотели раскрывать информацию о предприятии и своих отношениях. Тем более что договор по типу Performance-based contract они между собой не заключали.

Устный опрос других предприятий позволил нам убедиться, что и они не имеют подписанных договоров этого типа. Существуют только договора аренды основных средств без индикаторов деятельности. Договоры аренды очень формальные и носят скорее политический, чем законодательный и хозяйственный характер.

Главными же критериями выбора объектов Case Study были следующие:

- наличие договора между водоканалом и городской властью, очень приближенного по своему содержанию к Французской модели. Договоры другого типа имеют совершенно отличный предмет и сравнивать их с Французской моделью нецелесообразно;
- согласие обеих сторон на участие в исследовании и возможность раскрытия информации;
- довольно стабильное (на фоне других водоканалов Украины) организационное и финансовое состояние исследуемых предприятий.

*Общее сравнение описанных в отчете договоров с Французской моделью*

Изучение и анализ договоров на выполнение работ в Украине и Типового французского контракта позволяют сделать следующие выводы.

Преимущества Французского типового контракта:

- четкое и детальное описание видов работ, которые осуществляет оператор, а также их качественных характеристик;
- детальное описание прав и обязанностей сторон договора;

- наличие финансовых гарантий для оператора со стороны города;
- применение штрафных санкций в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения условий договора;
- детальное описание взаимоотношений оператора с потребителями услуг;
- хорошее описание отчетности предприятия;
- объективность и доступность информации о деятельности предприятия;
- детальное описание прав и обязанностей сторон по осуществлению капитальных инвестиций;
- описание процедуры передачи имущества после окончания договора.

#### Преимущества Украинских договоров:

- описание обязательств сторон по разработке и утверждению планов стратегического развития предприятий;
- описание механизмов привлечения общественности к принятию стратегически важных решений деятельности водоканалов.

Важно отметить, что главное различие этих договоров заключается в том, что украинские носят больше характер политических согласований, в то время как французская модель более направлена на урегулирование хозяйственных аспектов деятельности оператора.

## **2 ОПИСАНИЕ ОБЩИХ УСЛОВИЙ И ОБЩИХ СВЕДЕНИЙ О ВОДНОМ СЕКТОРЕ УКРАИНЫ**

### **2.1. Институциональные аспекты**

#### **2.1.1. Кто является владельцем водных ресурсов? Продается ли вода как товар или считается общественным благом?**

В соответствии с Конституцией Украины водные и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах ее территории, являются объектами права собственности народа Украины. От имени народа полномочия собственника водных ресурсов осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления.<sup>60</sup> Воды (водные объекты) разделяются на водные объекты общегосударственного и местного значения и предоставляются только в пользование. Для централизованного водоснабжения используются воды как местного значения (поверхностные воды, которые расположены и используются в пределах одной области), так и общегосударственного значения (все остальные виды объектов)<sup>61</sup>.

Закон о питьевой воде и питьевом водоснабжении дает следующее определение питьевой воды: это вода, которая за своими органолептическими, химическими и микробиологическими свойствами и радиологическими показателями отвечает государственным стандартам и санитарному законодательству.

Новый Гражданский кодекс Украины определил услугу как обязательство одной стороны (исполнителя) предоставить другой стороне (заказчику) услугу, которая потребляется в процессе осуществления определенного действия или определенной деятельности. В случае предоставления услуг централизованного водоснабжения вода является товаром, посредством которого услуга может быть предоставлена в принципе. Оплачивая услугу, потребитель (заказчик) оплачивает и стоимость воды, которую он потребляет.

Предоставление услуг централизованного и нецентрализованного водоснабжения осуществляется в режиме специального водопользования, при котором субъекты хозяйственной деятельности могут осуществлять водозабор и предоставлять услуги водоснабжения только после получения разрешения на специальное водопользование. В разрешении на специальное водопользование устанавливается лимит забора воды, лимит использования воды и лимит сброса загрязняющих веществ. Специальное водопользование является платным.

<sup>60</sup> Статья 13 Конституции Украины

<sup>61</sup> Водный кодекс Украины

**2.1.2. Какие организации принимают систематическое участие в отслеживании услуг водного сектора (напр., организации, отвечающие за санитарный контроль и контроль качества воды, организации по финансовому контролю в водном секторе)? Как финансируется их работа?**

Отслеживание услуг централизованного водоснабжения и водоотведения производится в таких направлениях: безопасность питьевой воды для здоровья граждан (заболевания, эпидемии); качество поставляемой воды (биологический, химические, органолептические свойства, цвет и запах); соблюдение параметров предоставления услуг (длительность предоставления, напор в сетях, отключения).

Общим комментарием к этому направлению может быть следующее: в Украине довольно обширна и четко не определена система полномочий органов, которые должны отслеживать качество услуг централизованного водоснабжения. Полномочия описаны не четко и повторяются у других органов. Вместе с тем не разработана система общественного контроля за качеством услуг.

*а) Контроль за соблюдением установленных государственных стандартов питьевой воды.*

Осуществляется Санитарно-эпидемиологической службой Министерства охраны здоровья Украины, ее местными и ведомственными представительствами. Службу возглавляет Главный санитарный врач Украины, являющийся одновременно заместителем министра здравоохранения. Он подчиняется напрямую Кабинету Министров. Главный санитарный врач Украины своим приказом назначает главных санитарных врачей Автономной Республики Крым, областей и городов, а также главных санитарных врачей на водном, железнодорожном и воздушном транспорте.

Финансирование деятельности Санитарно-эпидемиологической службы Украины, ее местных и ведомственных представительств осуществляется за счет государственного бюджета.

Санитарные врачи, осуществляя контроль за соблюдением стандартов и норм санитарного законодательства, имеют право останавливать деятельность субъекта–нарушителя и налагать административные взысканий (штрафы) на должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях.

Среди полномочий государственной санитарно-эпидемиологической службы всех уровней есть право на проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы деятельности предприятий водоснабжения и водоочистки как на стадии их проектирования, так и в процессе деятельности. Однако не установлен перечень случаев и процедура проведения такой экспертизы действующего предприятия.

*б) Контроль за соблюдение правил специального водопользования и сбросов загрязняющих веществ*

Осуществляют Министерство охраны окружающей природной среды Украины, Государственный комитет природных ресурсов Украины, Государственная экологическая

инспекция, которые входят в состав Министерства охраны окружающей среды и ему подчинены, а также их местные органы.<sup>62</sup>

Контроль за соблюдением правил специального водопользования и сброса загрязненных стоков осуществляют те органы, которые выдают разрешения на специальное водопользование:

- государственными органами охраны окружающей среды – в случае использования водных объектов общегосударственного значения;
- Верховным Советом Крыма, областными, Киевской та Севастопольской городскими советами по согласованию с местными представительствами Министерства охраны окружающей среды – в случае использования водных ресурсов местного значения.

Поскольку в разрешении на специальное водопользование устанавливаются лимиты забора и использования воды, а также лимиты сброса загрязняющих веществ, то эти же органы осуществляют контроль за соблюдением лимитов.

За счет государственного бюджета финансируется деятельность Министерства охраны окружающей природной среды Украины, Государственного комитета природных ресурсов, Государственной экологической инспекция и их местных органов. Деятельность областных органов власти осуществляется за счет государственного бюджета, городских – за счет местных бюджетов.

Среди полномочий перечисленных выше органов – наложение штрафов, вынесение решений об остановке деятельности субъектов хозяйствования, виновных в нарушении природоохранного законодательства.

Общественные объединения, предметом деятельности которых является охрана окружающей среды, имеют право принимать участие в проверках, проводимых органами охраны окружающей среды.

в) *Контроль за соблюдением правил безопасности эксплуатации сетей централизованного водоснабжения и водоотведения*

Деятельность централизованного водоснабжения и водоотведения подлежит лицензированию. Лицензионными является исчерпывающий перечень организационных, квалификационных, других специальных требований, обязательных при проведении того или иного вида хозяйственной деятельности. Этот перечень утвержден совместным Приказом Государственного комитета Украины по жилищно-коммунальному хозяйству и Государственного комитета Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства.

Лицензии выдаются Государственным комитетом Украины по жилищно-коммунальному хозяйству Украины, Советом Министров Крыма, областными, Киевской и Севастопольской городскими администрациями в зависимости от размеров населенного

<sup>62</sup> В настоящее время происходит реорганизация Министерства охраны окружающей природной среды и Госкомитета природных ресурсов (до 15 сентября 2003 года существовало Министерство экологии и природных ресурсов). Положения о порядке их деятельности еще не утверждены Президентом Украины. Поэтому сведения, помещенные в этой части отчета, носят общий характер и могут быть изменены.



пункта. Эти же органы, соответственно, могут проводить проверки соблюдения водоканалами условий, предусмотренных лицензиями. В случае выявления нарушений, орган, выдавший лицензию, имеет право ее аннулировать и запретить лицензируемый вид деятельности.

Структура органов власти по вопросам жилищно-коммунального хозяйства в Украине следующая. Госкомитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства является высшим органом исполнительной власти по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Его председатель и заместители назначаются Президентом Украины. В организационной структуре областных и районных администраций есть управления жилищно-коммунального хозяйства, руководители которых назначаются главами, соответственно, областных или районных администраций по согласованию с Государственным комитетом по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Областные и районные управления жилищно-коммунального хозяйства подчиняются своим администрациям и Госкомитету.

Органы местного самоуправления самостоятельно утверждают структуру своих исполнительных органов, устанавливая их численность и штатное расписание. При исполкомах местных советов функционируют отделы жилищно-коммунального хозяйства, которые не подчиняются ни областным управлениям, ни Госкомитету.

Деятельность Госкомитета по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, а также областных и районных государственных администраций (в том числе и их управлений по вопросам жилищно-коммунального хозяйства) финансируется из государственного бюджета. Все остальные органы осуществляют свою деятельность за счет городских бюджетов.

#### *г) Контроль за соблюдением законодательства о ценообразовании*

Осуществляет Государственная инспекция по контролю за ценами, которая находится в составе Министерства экономики и европейской интеграции и ему подчинена. Действуют также территориальные органы Госинспекции в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе. Начальника Государственной инспекции назначает Кабинет Министров по представлению Министра экономики.

В пределах своей компетенции Государственная инспекция и ее органы на местах осуществляют проверки соблюдения порядка формирования, установления и применения цен и тарифов, а также их экономическую обоснованность. Контроль производится путем проверки бухгалтерских документов и калькуляций, связанных с формированием, установлением и применением цен и тарифов. Орган, который устанавливает (регулирует) цены и тарифы, обязан в течении 5 дней с момента принятия своего решения предоставить копию решения в Государственную инспекцию по ценам или ее территориальное (местное) отделение.

Начальники и заместители начальников Государственной инспекции, а также начальники территориальных местных органов имеют право принимать решение об изъятии в соответствующий бюджет (государственный или местный) суммы необоснованно полученной предприятием выручки в двойном размере, а также рассматривают дела об административных нарушениях и наложении административных штрафов на виновных в нарушении ценового законодательства лиц.

Государственная инспекция и ее территориальные органы содержатся за счет государственного бюджета в пределах сумм, предназначенных для содержания Министерства экономики.

*д) Контроль за использованием бюджетных средств, бухгалтерской и финансовой дисциплиной предприятий*

Осуществляет Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов Украины и его территориальные подразделения (областные, городские). Начальника КРУ назначает Кабинет Министров по представлению Министра финансов.

В пределах законодательства КРУ и его территориальные представительства проводит ревизии и проверки финансовой деятельности предприятий по использованию бюджетных средств (включая субсидии и компенсацию льгот), достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности. На них возложена также обязанность контролировать использование и сохранность государственного и муниципального имущества ( в том числе и того, что передано в пользование).

Санкции, которые могут применять контрольно-ревизионные органы: прекращение операций на расчетных и других счетах предприятий в банках и других финансовых учреждениях, предъявление руководителям предприятий обязательных для выполнения решений, вынесение решений о прекращении финансирования из бюджетов разных уровней, наложение финансовых и административных санкций.

Деятельность всей вертикали контрольно-ревизионных органов осуществляется за счет государственного бюджета.

*е) Контроль за соблюдением налогового законодательства*

Осуществляет Государственная налоговая администрация Украины и ее территориальные и специализированные администрации в областях, городах, районах. В частности, она контролирует соблюдение налогового законодательства, правильность начисления, полноту и своевременность перечисления в бюджеты и государственные целевые фонды всех уровней налогов и сборов (обязательных платежей), а также неналоговых доходов. Налоговая администрация может предоставлять отсрочку или рассрочку по налоговым платежам на условиях налогового кредита, а также принимать участие в процедурах санации предприятий.

Президент Украины назначает Председателя Государственной налоговой администрации Украины, который, в свою очередь, назначает председателей и заместителей налоговых администраций в областях, городах, районах.

Санкции, которые могут налагать налоговые администрации всех уровней: требовать прекращения нарушений налогового законодательства и контролировать его выполнение, налагать арест на расчетные и другие счета плательщиков налогов в банках и других финансовых учреждениях, налагать финансовые и административные санкции. Налоговая милиция, которая входит в состав Налоговой администрации на правах структурного подразделения, имеет право возбуждать уголовные дела в ряде случаев нарушения налогового законодательства.

Финансирование налоговых администраций всех уровней осуществляется за счет государственного бюджета.

*ж) Контроль за качеством предоставляемых услуг водоснабжения и водоотведения*

В соответствии с Правилами предоставления потребителям услуг водо-, теплоснабжения и водоотведения контроль за их исполнением осуществляют Государственный комитет защиты прав потребителей, Министерство здравоохранения, Государственный комитет по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, Государственный комитет по стандартизации, Антимонопольный комитет и их местные органы.

Вместе с тем законом «О местном самоуправлении в Украине» обязанность по контролю за качеством питьевой воды, а также качеством предоставляемых услуг должны осуществлять исполкомы местных советов. Однако при исполкомах существуют только управления жилищно-коммунального хозяйства, которые осуществляют общее руководство деятельностью предприятий жилищного и коммунального хозяйства. Контроль за качеством предоставляемых потребителям услуг – один из предметов их деятельности, и далеко не главный.

*- Органы местного самоуправления*

Исполнительные органы местного самоуправления утверждают графики предоставления услуг в населенных пунктах, а также согласовывают разработанные водоканалами графики прекращения водоснабжения на период проведения ремонтных и профилактических работ. Они же устанавливают некоторые технические показатели деятельности водоканалов: протяженность сетей, давление в них, присоединение новых потребителей к городским сетям, некоторые другие параметры. Но ни в каком нормативном акте не установлен перечень подлежащих обязательному утверждению исполкомом параметров.

По согласованию с Министерством здравоохранения, Министерством труда и социальной политики, Госстандартом, Госкомитетом по жилищно-коммунальному хозяйству или их территориальными органами органы местного самоуправления имеют право уточнять параметры и нормативы потребительских свойств, режимы предоставления услуг, устанавливать гарантированный уровень качества услуг с учетом мощностей, состава и уровня износа основных фондов предприятий, климатических и других местных условий. Опыт такого пересмотра и согласования в Украине пока незначителен, поскольку это правило действует только с мая 2003 года.

Исключение составляет согласование и выдача специальных разрешений на подачу питьевой воды, которая не отвечает установленным государственным стандартам. В этом случае водоканалы должны осуществлять перечисление 10 процентов стоимости поданной некачественной воды в специальный фонд местного бюджета. Деньги фонда должны использоваться только на финансирование мероприятий по улучшению качества питьевой воды.

Исполкомы назначают исполнителей услуг<sup>63</sup> водоснабжения и водоотведения в многоквартирных домах, которые, в свою очередь, обязаны контролировать техническое состояние и порядок эксплуатации внутридомовых и квартирных систем

<sup>63</sup> Согласно утвержденных Кабинетом Министров Украины Правил предоставления потребителям услуг водо-, теплоснабжения и водоотведения исполнителями услуг являются либо сами водоканалы, либо жилищно-эксплуатационные предприятия. Это прямо противоречит закону «О защите прав потребителей» и новому Гражданскому кодексу, согласно которым услуги предоставляет то предприятие, которое их производит.

водоснабжения и водоотведения. Согласно действующего законодательства стоимость работ по обслуживанию внутридомовых сетей включается в состав квартирной платы.

Однако контроль исполкомов за выполнением этой обязанности исполнителями услуг осуществляется очень плохо. Никакие санкции в случае плохого выполнения обязанностей по содержанию внутридомовых сетей к недобросовестным исполнителям не применяются.<sup>64</sup> Практически отсутствуют договора между городской властью, водоканалами и жилищно–эксплуатационными предприятиями, которые бы регулировали все эти вопросы.

*- Государственные органы защиты прав потребителей*

Государственным органом, который осуществляет защиту прав потребителей, является Государственный комитет Украины по вопросам технического регулирования и потребительской политики (Госпотребстандарт, или как часто его официально и неофициально сокращенно называют Госстандарт). Председателя Госстандарта назначает Президент Украины. Защиту прав потребителей на местах осуществляют территориальные органы Госстандарта, которые создаются в областях, городах Киеве и Севастополе. Деятельность всех перечисленных органов финансируется из государственного бюджета. Контроль за соблюдением законодательства о защите прав потребителей в городах, селах и поселках по поручению государства осуществляют отделы исполкомов органов местного самоуправления, которые имеют двойное (вертикальное – центральному и местным органам Госстандарта, горизонтальное – органам местного самоуправления) подчинение. Финансирование деятельности подразделений исполкомов по защите прав потребителей должно осуществляться за счет государственного бюджета, но на практике финансирование осуществляют местные бюджеты.

Госстандарт Украины утверждает национальные стандарты питьевой воды.

Госстандарт, его территориальные органы, а также соответствующие отделы местных исполкомов осуществляют государственный надзор за соблюдением стандартов, норм и правил безопасности и качества продукции и услуг. Они имеют право: проверять порядок соблюдения водоканалами стандартов питьевой воды; соблюдение правил предоставления услуг и правильность расчетов с потребителями за предоставленные услуги; запрещать реализацию потребителям услуги в случае отсутствия подтверждения соответствия качеству; подавать в суд иски о защите прав потребителей, в том числе от имени неопределенного круга потребителей; налагать на виновных должностных лиц административные штрафы.

*- Антимонопольный комитет*

Антимонопольный комитет Украины - центральный орган государственной власти со специальным статусом. Главной целью деятельности Комитета и его территориальных органов в областях и городах является государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства в сфере природных монополий, а также

<sup>64</sup> Проблема плохого содержания, и как следствие – плохого технического состояния внутридомовых сетей многоквартирных домов в Украине, стоит очень остро. Следствием этой проблемы являются большие потери воды именно в системах водоснабжения внутри многоквартирных домов, в которых не созданы кондоминиумы и не установлены домовые счетчики. Потери могут составлять от 25 до 40 процентов воды, которая подается в дом.

государственная защита конкуренции в предпринимательской деятельности. Антимонопольный комитет ведет реестр субъектов природных монополий.

Председатель Антимонопольного комитета Украины назначается Президентом страны после согласования его кандидатуры с Верховным Советом. Председатель АМК назначает председателей территориальных органов в городах и областях. Вся вертикаль этих органов финансируется из государственного бюджета.

Законодательство четко не устанавливает, какие виды нарушения антимонопольного законодательства могут допускать природные монополисты. Не четко описаны и полномочия Антимонопольного комитета, его территориальных органов по отношению к субъектам природных монополий. Однако на практике эти органы, которые имеют право налагать административные штрафы и проводить антимонопольные расследования, вмешиваются в деятельность водоканалов. Формальным поводом для такого вмешательства они выдвигают защиту прав потребителей. Известны случаи, когда территориальные органы АМК обращались с иском в суд на предмет перерасчета выставленных потребителям счетов в связи с получением услуг в меньшем объеме, чем предусмотрено Правилами предоставления услуг.

### **2.1.3. Насколько совершенна и всеобъемлюща правовая база, регулирующая управление коммунальными услугами и вопросы, связанные с питьевой водой?**

В течении последних десяти лет законодательство, регулирующее сектор водоснабжения и водоотведения, получило значительное развитие. Главным событием стало принятие в январе 2002 года закона Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении». Не смотря на ряд недостатков этого нормативного акта, он стал рамочным документом, который на уровне закона декларировал:

- кто является субъектами и что - объектами правоотношений в отрасли питьевого водоснабжения;
- государственную политику и принципы государственной поддержки отрасли;
- рамки полномочий органов власти разного уровня по управлению отраслью питьевого водоснабжения;
- основы хозяйственной деятельности и механизмы экономического стимулирования субъектов централизованного водоснабжения;
- правила проведения государственного мониторинга, контроля и учета в отрасли;
- ответственности за нарушение законодательства в отрасли питьевого водоснабжения;
- закрепил право пользователей на получение достоверной и полной информации о качестве потребляемой питьевой воды.

Вопросы организационно-правовых форм предприятий и собственности на их активы урегулированы Конституцией, законами «О предприятиях» и «О местном самоуправлении». Однако отсутствие закона о коммунальной (муниципальной) собственности и нарушение правового статуса бывших государственных, а в настоящее время государственных и так называемых областных предприятий, не позволяет утверждать о достаточности законодательства в этом направлении. Важной проблемой является отсутствие механизма контроля органов местного самоуправления, а также

самих территориальных громад за эффективностью эксплуатации имущества, которое муниципалитетам принадлежит.

Особо необходимо остановиться на вопросе полномочий органов власти по установлению и регулированию тарифов. Согласно действующего законодательства исполкомы органов местного самоуправления устанавливают тарифы на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения, которые предоставляются всем категориям потребителей коммунальными (муниципальными) предприятиями. Они же согласовывают тарифы на услуги, которые предоставляют предприятия всех других форм собственности (частные, государственные, областные, смешанные), после чего их утверждают областные государственные администрации.<sup>65</sup>

В Украине нет независимого национального или местных регулирующих органов. Его функции частично выполняют: Государственный комитет по жилищно-коммунальному хозяйству и областные администрации, которые выдают лицензии на право предоставлять услуги централизованного водоснабжения и водоотведения; горисполкомы, областные администрации – регулируют тарифы во время их утверждения.

Формирование тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения осуществляется согласно Порядка формирования тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения, утвержденного в 2002 году Государственным комитетом по жилищно-коммунальному хозяйству. Порядок устанавливает процедуру формирования базовых тарифов, перечень затрат, которые могут быть включены в тарифы, в том числе и на осуществление капитальных вложений, процедуру утверждения или индексации тарифов, а также методы регулирования тарифов.

Приняты и действуют Правила пользования системами коммунального водоснабжения и водоотведения в городах и селах Украины, а также Правила технической эксплуатации систем водоснабжения и канализации населенных пунктов Украины. Эти нормативные акты, утвержденные в 1995 году Государственным комитетом Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, устанавливают: правила подключения абонентов (юридических и физических лиц) к централизованным системам водоснабжения и канализации; ответственность водоканалов и потребителей за соблюдение правил пользования и эксплуатации систем; технические требования по эксплуатации систем; производственные функции и перечень структурных подразделений водоканалов; квалификационные требования и функции персонала предприятий; техническая документация водоканалов и требования по ее оформлению; порядок проведения плановых и текущих ремонтов; организация учета, контроля подачи и реализации воды; порядок эксплуатации внутридомовых сетей.

<sup>65</sup> Проходит согласование в центральных органах власти проект закона, согласно которому тарифы на коммунальные услуги для всех категорий потребителей и для всех видов предприятий будут устанавливать исполкомы органов местного самоуправления.

Кабинетом Министров Украины утверждены Правила предоставления потребителям услуг водо-, теплоснабжения и водоотведения (1997).<sup>66</sup> Они регулируют: порядок предоставления услуг; отношения между потребителями и исполнителями услуг<sup>67</sup>, их права и обязанности; описывают требования к договорам между исполнителями и потребителями услуг; регламентируют порядок оплаты услуг и расчета платежей при наличии счетчиков или по нормам. Правила утверждают также параметры качества предоставляемых услуг, которые, по мнению специалистов, очень общие и имеют слишком большую амплитуду показателей.

Анализируя состояние договорных отношений в отрасли водоснабжения и водоотведения, следует отметить, что договора между водоканалами и юридическими лицами, а также собственниками индивидуальных жилых домов, кондоминиумами и жилищно-строительными кооперативами заключены и действуют (вплоть до судебного разбирательства и наложения финансовых санкций в случае ненадлежащего исполнения сторонами своих обязательств, в том числе за неуплату выставленных счетов и отключение от сети). Это полноценные гражданско-правовые обязательства, за исключением права водоканала начислять и взимать пеню за несвоевременную оплату выставленных счетов гражданами, собственниками индивидуальных жилых домов.

Существует достаточная законодательная база для заключения договоров между водоканалами и собственниками/нанимателями квартир в многоквартирных домах. Но договора заключаются очень медленно. Главной причиной этого, на наш взгляд, является неготовность предприятий водоснабжения предоставлять качественные услуги, уточненные параметры которых должны содержаться в договоре, а граждане не хотят своевременно услуги оплачивать. Не менее важными причинами законодательного характера является существующий мораторий на взимание за несвоевременную оплату гражданами выставленных счетов<sup>68</sup>. По техническим и политическим соображениям очень редко предприятия используют право прекращать предоставление услуг потребителям – неплательщикам. Процедура взимания задолженности по решениям судов неоплаченных сумм очень длительна из-за большой занятости судов и плохой работы исполнительской службы. Создалась ситуация, при которой граждане-неплательщики уверены в своей юридической безнаказанности за неуплату выставленных счетов.

Летом 2003 года Верховным Советом Украины был принят закон о реструктуризации задолженности потребителей – граждан за жилищные и коммунальные услуги. В соответствии с ним задолженность граждан по их заявлению может быть рассрочена на срок до 60 месяцев. Условием заключения договора о реструктуризации является

<sup>66</sup> В настоящее время Государственным комитетом по жилищно-коммунальному хозяйству разрабатывается новая редакция Правил, проект которых будет передан на утверждение Кабинета Министров Украины.

<sup>67</sup> В соответствии с Правилами исполнителя коммунальных услуг в многоквартирных домах коммунального жилищного фонда назначает исполком местного совета. Исполнителем могут быть как сами водоканалы, так и жилищно-эксплуатационные предприятия. Речь идет о прямых или непрямых договорных отношениях.

<sup>68</sup> С 1996 года Постановлением Верховного Совета Украины запрещено начисление и взимание пени за несвоевременную оплату гражданами-потребителями выставленных счетов.

своевременная оплата текущих платежей. Размер ежемесячных сумм реструктуризированного долга по каждому из предприятий и период, на какой это осуществляется, устанавливает комиссия при городском исполкоме. В случае несвоевременной оплаты реструктуризированной суммы взимается пеня.

Водоканалы облагаются налогами на общих со всеми другими субъектами хозяйственной деятельности условиях. Налоговое законодательство довольно обширное и сложное. Предприятия платят налоги общегосударственные и местные, перечень которых устанавливается специальным законом. Размер общегосударственных налогов устанавливается законами, а местных – решениями соответствующих советов.

Согласно закона «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» министерства или государственные комитеты в пределах своей компетенции должны разрабатывать и утверждать методические рекомендации о порядке применения стандартов бухгалтерского учета на предприятиях отрасли. Целью таких методических рекомендаций должно стать правильное применение государственных бухгалтерских стандартов с учетом особенностей той или иной отрасли. Сегодня в жилищно-коммунальной отрасли подобные методические рекомендации (так называемая учетная политика) еще не разработаны, поэтому применяются утвержденные Министерством финансов Украины положения (стандарты) бухгалтерского учета.

## **2.2. Описание рынка**

### **2.2.1. Существующие модели привлечения частного сектора в работу сектора и предприятий ВК**

В Украине достаточно развита законодательная база, позволяющая применять все известные в мировой практике способы привлечения частного сектора (инвестора и оператора) в деятельность коммунальных предприятий. Возможно практическое применение всех его вариантов: контракты на выполнение работ, аренда, лизинг (финансовый и оперативный), концессия (включая различные ее схемы), контракты на управление<sup>69</sup>, частичное акционирование как вид приватизации (с учетом моратория на приватизацию основных средств, при помощи которых услуги водоснабжения и водоотведения предоставляются).

Договора на выполнение отдельных работ используются для выполнения частными фирмами научно-исследовательских, изыскательских и консультационных работ. Привлекаются частные структуры, которые разрабатывают бизнес планы и планы стратегического развития водоканалов. Активно распространяется практика привлечения негосударственных предприятий для выставления счетов и сбора платежей с потребителей, в том числе и задолженностей. Известны случаи предоставления частным сектором услуг по обслуживанию и ремонту специального оборудования.

Заключены и действуют договора аренды водоканалов - целостных имущественных комплексов в 14 городах Украины. Однако следует иметь в виду, что это договора

<sup>69</sup> Заключение контрактов на управление, включая аспекты правового режима имущества, станет возможным в Украине с 1 января 2004 года после вступления в силу нового Гражданского кодекса Украины.



заключенные с трансформированными в открытые акционерные общества трудовыми коллективами старых водоканалов. Ни один договор аренды целостного имущественного комплекса не заключен с арендатором, который бы пришел со стороны. Поэтому нужно очень осторожно оценивать этот вид привлечения частного сектора.

Постепенно развивается лизинг (финансовый и оперативный) основных средств производства. Сдерживают этот процесс высокие лизинговые платежи, которые устанавливают производители оборудования, а также отсутствие в коммунальной отрасли необходимых средств. Эта проблема могла бы быть решена через создание государственного лизингового фонда или лизинговой кампании по аналогии с уже действующими в других отраслях народного хозяйства.

Законодательство о концессиях принято в Украине пять лет назад. В коммунальной отрасли не перспективным сегодня является концессия на целостный имущественный комплекс. Но уже действует в одном из городов, и разрабатываются еще три проекта на передачу в концессию отдельно взятого имущества по схемам «Реконструирую - эксплуатирую-передаю» и «Строю –эксплуатирую - передаю».

Как уже было сказано выше, в стране не было законодательства, которое бы регулировало правовой режим доступа к имуществу в случае передачи водоканалов в управление (смотри сноску 13). Поэтому ни одно предприятие в целом не передано в управление частному оператору. Да и квалифицированных фирм, которые бы предоставляли такие услуги, в Украине тоже пока нет. Вместе с тем еще не сформировалось мнение о том, что ценность могут иметь также прогрессивные управленческие и технологические навыки, которыми могут владеть частные операторы.

Как мы уже говорили выше, в Украине не могут быть приватизированы основные средства, при помощи которых предоставляются услуги централизованного водоснабжения и водоотведения.<sup>70</sup> Поэтому приватизация водоканалов «в чистом виде» не возможна. Однако ряд предприятий или уже закончили (как, например Киевский водоканал), или готовятся к проведению акционирования всех остальных средств и превращению водоканалов в акционерные кампании.

Можно назвать следующие общие причины отсутствия частных операторов в коммунальной отрасли в целом, и водном секторе в том числе:

- плохое финансовое состояние водоканалов;
- низкий уровень сбора платежей;
- нестабильная и непрогнозируемая тарифная политика.

### **2.2.2. Основные предприятия, работающие на рынке услуг муниципального водного сектора в анализируемом регионе**

В водном секторе Украины работает 306 предприятий, которые предоставляют услуги централизованного водоснабжения и водоотведения. Из них 223 предприятия созданы и принадлежат муниципалитетам на праве коммунальной собственности; 61 -

<sup>70</sup> На законодательном уровне перечень такого оборудования не утвержден.

областное предприятие; 4 государственных; 3 – общества с ограниченной ответственностью и 14 – акционерных компаний.<sup>71</sup>

В настоящее время разрабатываются бизнес планы по созданию нескольких крупных региональных водных компаний, которые будут обслуживать потребителей не только нескольких населенных пунктов, но и нескольких областей.

Анализ показывает, что в Украине очень распространено исторически сложившееся мнение о том, что местные власти должны сами создавать водоканалы, ними управлять и полностью контролировать их деятельность. При этом нет экономически, технически и финансово обоснованных требований к показателям деятельности и параметрам услуг, которые предоставляются водоканалами. Создается ситуация, при которой законодательство декларирует хозяйственную самостоятельность любого предприятия, автономию его деятельность, но город как собственник не создает надлежащих для этого условий.

### **2.2.3. Какова структура рынка и уровень конкуренции?**

Предприятия, предоставляющие услуги централизованного водоснабжения и водоотведения в Украине признаны монополистами в силу закона «О природных монополиях». Поэтому речь может идти лишь о внедрении некоторых рыночных элементов в деятельность природных монополистов.

Мы уже описывали состояние привлечения частного сектора в водный сектор. Стоит еще раз подчеркнуть, что исторически сложившаяся традиция предоставления услуг созданными городами коммунальных предприятий не способствует созданию и развитию специализированных фирм, которые могли бы бороться за право эксплуатировать и управлять муниципальным имуществом для предоставления услуг потребителям. Отсутствует конкуренция за право управления активами, которые принадлежат городам. Нет пока конкуренции и на преимущественное право предоставлять услуги (концессию).

Не способствует развитию рыночных отношений в среде природного монополизма и так называемое перекрестное субсидирование, суть которого заключается в установлении тарифов для промышленных потребителей значительно выше тех, что устанавливаются для населения. В различных населенных пунктах разница составляет от 4 до 40 раз. Такая тарифная политика уже привела к значительному уменьшению количества потребителей услуг централизованного водоснабжения – промышленных предприятий. Они стараются искать и разрабатывать индивидуальные источники водоснабжения, особенно если им необходима техническая вода.

Потребители услуг централизованного водоснабжения делятся на следующие категории:

- физические лица – собственники частных владений;

<sup>71</sup> Использованы цифры из Национальной стратегии развития водного сектора Украины, подготовленной экспертами компании COWI/DANCEE совместно с Государственным комитетом Украины по жилищно-коммунальному хозяйству в 2002 году.

- физические лица, наниматели или собственники квартир в многоквартирных домах;
- учреждения и организации, деятельность которых финансируются за счет бюджетов разных уровней;
- промышленные потребители.

При установлении тарифов на коммунальные услуги физические лица обеих категорий объединяются в одну группу «население». Другие же категории потребителей в разных городах могут быть разными. Например, только промышленные потребители, и тогда по этим же тарифам платят и бюджетные учреждения и организации. В некоторых городах категорий может быть три: население, промышленность, бюджетная сфера.

#### **2.2.4. Ожидания и приоритеты потребителей**

В Украине довольно остро стоит вопрос качества предоставляемых потребителям услуг централизованного водоснабжения. Часто от потребителей можно услышать, что они не платят и не хотят платить за коммунальные услуги из-за их низкого качества. Эта же мысль регулярно присутствует в средствах массовой информации. Следует отметить, что для подобных утверждений есть основания. На сегодняшний день в целом по Украине вода в среднем подается 20 часов в сутки (по результатам исследований, которыми было охвачено 10 миллионов человек)<sup>72</sup>. Очень вероятной является перспектива снижения этого показателя в ближайшем будущем до 15 часов. Причинами подачи воды в определенные часы по графику могут быть экономия электроэнергии предприятиями, недостаточная мощность очистных сооружений, слабая мощность насосов или объемов резервуаров, очень существенные потери в сетях.

На фоне отсутствия воды в сети вопрос соответствия ее качественных показателей национальным стандартам ставится потребителями очень редко. Зачастую даже те потребители, которые имеют воду в кране 24 часа в сутки, очень редко жалуются на ее качество. Те же, кому позволяют доходы, уже привыкли покупать питьевую воду в магазинах.

Острота проблемы обусловлена не только имеющимися место нарушениями параметров качества предоставляемых услуг предприятиями, но и плохой информированностью граждан о показателях качества питьевой воды. Отсутствие объективной информации связано с тем, что практически не проводятся профессиональные и независимые опросы потребителей об их отношении к предприятиям водоснабжения и качеству предоставляемых услуг.

Серьезным шагом на пути восполнения пробелов информации о качестве предоставляемых услуг, а также приоритетов потребителей стали специальные опросы в городах Луцке и Хмельницком, проведенные специалистами фирмы ПАДКО / АМР

<sup>72</sup> Данные из Национальной стратегии развития водного сектора Украины, подготовленной экспертами кампании COWI/DANCEE совместно с Государственным комитетом Украины по жилищно-коммунальному хозяйству в 2002 году.

США в рамках проекта международной технической помощи. Опросы показали, что более 85 процентов потребителей холодной воды довольны уровнем предоставляемых услуг, и более 90 процентов получают удовлетворительные услуги водоотведения. При этом 76 до 82 процентов опрошенных сказали, что тарифы на услуги централизованного водоснабжения завышены. Но нельзя принимать описанные выше результаты для оценки отношения потребителей всей Украины, поскольку и в городе Луцке, и в Хмельницком вода подается круглосуточно, предприятия водоснабжения довольно сильные.

Среди первоочередных улучшение, которых потребители ожидают от предприятий водоснабжения и водоотведения, приоритеты расставляются следующим образом: улучшения качества питьевой воды ожидают в среднем 67-75 процента опрошенных потребителей; замену старых труб, из-за которых качество воды снижается, посчитали важной 62-67 процентов опрошенных; снижения себестоимости услуг хотят 49-61 процент потребителей; обеспечение бесперебойной подачи холодной воды ожидают 36-40 процентов; 30-33 процента опрошенных считают необходимым снижение количества аварий в сетях.

Практически отсутствует практика обращения граждан в судебных органы о защите нарушенных прав потребителей в связи с получением услуг низкого качества. Такая информация нам неизвестна.

## Раздел 2. Город Луцк

### 1. ОПИСАНИЕ КОНТРАКТА

#### 1.1. Общие сведения о контракте

Договор на выполнение услуг централизованного водоснабжения и водоотведения в городе Луцке был заключен 7 июня 2002 года. Сторонами Договора стали директор, который представляет интересы коммунального предприятия «Луцкводоканал», и городской голова (мэр) Луцка. Договор был разработан и заключен на основе действующего украинского законодательства (законов Украины «О предприятиях» и «О местном самоуправлении»). При его заключения преследовались три цели: обеспечение стабильного предоставления услугами потребителей как можно лучшего качества и за как можно низшими тарифами; создание условий для всестороннего и взаимовыгодного сотрудничества сторон в процессе предоставления услуг; сотрудничество сторон по внедрению новых технологически и финансово эффективных методов эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения.

Корпоративный статус коммунального предприятия «Водоканал» - 100 % коммунальное (муниципальное) предприятие. Собственником предприятия является территориальная громада города Луцка, от имени которой полномочия собственника выполняет городской совет. Городской совет, в свою очередь, передал функции организационно-хозяйственного управления Луцкому горисполкому.

Коммунальное предприятие «Водоканал» - целостный имущественный комплекс с замкнутым циклом производства. Предприятие предоставляет услуги водоснабжения и водоотведения. Основные средства переданы предприятию на праве полного хозяйственного ведения на условиях, описанных в Уставе предприятия. Активы предприятия эксплуатирует и обслуживает наемный персонал, которого нанимает директор предприятия. Директора, в свою очередь, нанимает мер города.

Порядок соблюдения условий лицензии на право предоставлять услуги централизованного водоснабжения и водоотведения контролирует Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, который выдал лицензию.

Качество эксплуатации и обслуживания активов предприятия контролируют службы горисполкома (управление жилищно-коммунального хозяйства, отдел по вопросам природопользования и охраны окружающей среды; управление коммунальной собственности, главное экономическое управление). Контроль за эффективной работой очистных сооружений осуществляет лаборатория Государственного управления природных ресурсов Волынской области. Еженедельно на совещаниях персонала исполкома обсуждаются вопросы деятельности ВК.

Для обеспечения соблюдения сторонами договорных обязательств решением горисполкома создан Совещательный комитет, в состав которого входят представители коммунальных предприятий города, работники горисполкома и представители

общественных организаций города. Форма работы Комитета – совещательная с целью выработки решения по главным вопросам выполнения Договора и других стратегически важных вопросов деятельности сторон. Результаты работы Совещательного комитета регулярно освещаются в различных средствах массовой информации.

Финансирование капитальных вложений и модернизация оборудования предприятия осуществляется за счет городского и областного бюджетов, а также собственных средств предприятия. Так, в 2002 году из городского бюджета было выделено 22 тысячи гривен; из областного – 10,3 тысячи гривен; привлечено собственных средств предприятия - 135,2 тысячи.

Учет и прогнозирование начисления и сбора платежей осуществляет отдел сбыта продукции водоканала. Выставление счетов и сбор платежей осуществляет единый расчетный центр города Луцка. Между предприятием и расчетным центром заключен договор об осуществлении всех операций.

Тарифы рассчитываются на основании общегосударственного Положения о порядке формирования тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения. Договором установлена процедура обсуждения и утверждения тарифов (смотри Сравнительную таблицу).

Все претензии по исковым заявлениям сторон (водоканала, его партнеров, потребителей) о невыполнении обязательств или возмещении задолженности подаются в суды общей юрисдикции и хозяйственные суды. Судебные разбирательства происходят на всех уровнях - в местных, региональных и центральных судах по мере подведомственности споров и порядка пересмотра решений. При необходимости предприятие обращается в органы прокуратуры, которые в силу действующего законодательства имеют право подавать иски в суд от имени и в интересах государства (органов власти всех уровней, а также государственных и муниципальных предприятий).

Специальный режим предотвращения банкротства водоканала не предусмотрен. Применяется общая процедура, которая описана в действующем законодательстве. В случае признания предприятия банкротом его имущество описывается и ликвидируется через биржу или аукцион. Исключение составляет имущество, которое не подлежит приватизации (описано в основной части Анализа). Оно во всех случаях остается в собственности города.

**Средняя величина годовых инвестиций, первоначальной и остаточной стоимости основных средств:**

	<i>Первичная стоимость основных средств, тыс.грн</i>	<i>Остаточная стоимость основных средств, тыс.грн.</i>	<i>Процент износа</i>	<i>Годовые инвестиции, тыс.грн</i>
2001	113457	33545	70.4	417.7
2002	113735	32111	71.8	168.0

**Доля операционных затрат, которые покрываются за счет платежей потребителей**

	Проценты		
	2000	2001	2002
водоснабжение	91.3	92.3	81.3
водоотведение	101.0	86.5	87.5

Поскольку инвестиционные затраты покрываются за счет предприятия, то доля покрытия инвестиционных затрат совпадает с долей покрытия операционных затрат.

**Доля неоплаченных счетов (по числу потребителей и в денежном выражении) в 2002 году (без учета налога на добавленную стоимость) составила:**

	<i>Начислено, тыс.грн</i>	<i>Оплачено, тыс.грн.</i>	<i>%</i>
Население (без учета льгот и субсидий)	7523.5	6702.5	89.1
Другие потребители	6340.6	6389.8	100.8
<b>ВСЕГО:</b>	<b>13864.1</b>	<b>13092.3</b>	<b>94.4</b>

Водоканал платит налоги на общих условиях с другими субъектами хозяйствования.

<p>Водоканал платит налоги на общих условиях с другими субъектами хозяйствования.</p> <p><i>Название налога, сбора, обязательного платежа</i></p>	<p><i>Порядок уплаты</i></p>
<p>Налог на землю</p>	<p>Уплачивается за фактически используемую предприятием площадь земли с учетом ее рыночной стоимости</p>
<p>Коммунальный налог</p>	<p>Уплачивается в соответствии с Решением Городского Совета и исчисляется от среднесписочной численности работников предприятия.</p>
<p>Налог с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов</p>	<p>Уплачивается от объема двигателей автомобилей, состоящих на балансе предприятия по соответственным установленным ставкам</p>
<p>Сбор за специальное использование природных ресурсов</p>	<p>Уплачивается от количества поднятой воды из источника - реки Днепр по соответствующим установленным ставкам</p>
<p>Сбор за загрязнение окружающей природной среды</p>	<p>Уплачивается от количества сброшенных предприятием загрязняющих веществ по соответствующим установленным ставкам</p>
<p>Сбор за использование радиочастотного ресурса Украины</p>	<p>Уплачивается от величины используемой радиочастоты по соответственным установленным ставкам</p>
<p>Сборы на обязательное государственное социальное страхование</p>	<p>Уплачивается от фонда заработной платы</p>
<p>Налог на добавленную стоимость</p>	<p>Исчисляется в размере 20 % от стоимости оказанных услуг за отчетный период, либо полученных денежных средств на счет предприятия, в зависимости, какое из событий произошло первым. Исключение составляет стоимость услуг, оказанных населению и предприятиям, которые финансируются за счет бюджетных средств – датой возникновения налоговых обязательств по таким операциям является поступление денежных средств на счет предприятия.</p>
<p>Налог на прибыль предприятия</p>	<p>Исчисляется по ставке 30 % от налогооблагаемой прибыли предприятий. В состав валового дохода предприятия стоимости оказанных услуг за отчетный период предприятиям, которые финансируются за счет бюджетных средств, включается по факту</p>



	поступление денежных средств на счет предприятия.
Платежи в государственный бюджет за превышение расчетной величины фонда оплаты труда	Исчисляется по ставке 30% от суммы превышения (по ставке налога на прибыль). Объект начисления: сумма превышения, то есть разницы между фактическим и расчетным фондом оплаты труда

Источниками субсидий для КП «Водоканал» являются средства государственного бюджета.

В Украине уровень материального благосостояния оценивается за 4 показателями: денежные доходы, совокупные доходы, денежные расходы, совокупные расходы. По городу Луцку эти показатели следующие<sup>73</sup>:

	<i>На одного человека (гривен/человека)</i>	<i>На домохозяйство (гривен/семью)</i>
Общие доходы	119,37	413,54
Совокупные расходы	164,43	540,45

## **1.2. Технические характеристики контракта**

В городе Луцке проживает 210 тысяч жителей, коммунальное предприятие «Водоканал» обслуживает 175 тысяч человек.

Общее количество клиентов (абонентов) - 72 820, в том числе населения – 71 567, других потребителей – 1 263.

Одной из стратегических целей предприятия является обеспечение 90 процентов населения доступными централизованными услугами водоснабжения и водоотведения до 2020 года.

<sup>73</sup> Оценка доходов и расходов домашних хозяйств в городах Луцке и Хмельницком // Статистический бюллетень ПАДКО. – Киев, 8 мая 2002 года.

### Численность персонала с разбивкой по профессиям:

На предприятии всего работает	600 человек
в том числе: руководители, специалисты, профессионалы	106
рабочие разных специальностей	494
Разбивка по профессиях:	
машинисты насосных установок	102
операторы на фильтрах, решетках	82
слесаря – ремонтники	89
Водители	57
Электросварщики	4
Электромонтеры	28
Маляр	12
Каменщики	7
Столяра	1
токаря	5
Лаборанты	11
Отборщики проб	4
Контролеры	25
Уборщики	28
Машинисты экскаваторов	15
Сторожа	12
аппаратчики химической очистки воды	4
другие	8

Водопроводно-канализационное предприятие предоставляет услуги водоснабжения и водоотведения.

Услуга централизованного водоснабжения предоставляется путем переработки сырой воду в воду питьевую и транспортирования потребителю. Вода питьевая должна отвечать государственным стандартам питьевой воды ДЗСТУ 2874-82.

Главными источниками сырой воды являются подземные водные горизонты. Вода поднимается через построенные артезианские скважины. Производственная мощность насосных станций первого подъема составляет 91 тысячу кубических метров в сутки.

Водоотведение осуществляется при помощи канализационных насосных станций. Очистка сточных вод производится на очистных сооружениях канализации и отвечает требованиям правил охраны поверхностных вод от загрязнения. Пропускная способность канализационных очистных сооружений 160 тысяч кубических метров в сутки.

#### Качественные показатели воды:

	<i>Показатель</i>	<i>Единица измер.</i>	<i>Факт</i>	<i>Требования стандарта</i>
1.	Цвет	Градусы	8	20
2.	Мутность	мг/дм <sup>3</sup>	0.64	1.5
3.	Окисленность	мг/дм <sup>3</sup>	1.3	-
4.	Остаток при испарении	мг/дм <sup>3</sup>	455.3	-
5.	Аммиак и аммонийные соли	мг/дм <sup>3</sup>	0.06	2
6.	Нитриты	мг/дм <sup>3</sup>	0.003	3.3
7.	Нитраты	мг/дм <sup>3</sup>	3.31	45
8.	Сульфаты	мг/дм <sup>3</sup>	36	500
9.	Хлориды	мг/дм <sup>3</sup>	17	350
10.	Железо	мг/дм <sup>3</sup>	0.3	0.3
11.	Общая твердость	мг-екв/дм <sup>3</sup>	7	7
12.	Щелочной показатель	мг-екв/дм <sup>3</sup>	6.7	7
13.	РН	-	7.15	6-9
14.	Общее микробное число		1	Не более 100
15.	Коли-индекс		<3	3

#### *Характеристика инфраструктуры предприятия*

##### *Водоснабжение*

Сырая вода, поднятая при помощи насосных станций первого подъема из подземных горизонтов, транспортируется по водоводам на очистные сооружения водопровода. Там сырая вода фильтруется, очищается, обогащается кислородом, дезинфицируется и подается в распределительную сеть как вода питьевая.

Система водоснабжения состоит из следующих элементов: источник воды (подземные горизонты); станции первого подъема; очистные сооружения (отстойники, фильтры);

резервуары чистой воды; станции второго подъема; водонапорные резервуары; водоводы; распределительная уличная сеть с водоразборными колонками и пожарными гидрантами; дворовые сети; внутри домовые сети.

### *Водоотведение*

Все сточные воды по канализационных сетях транспортируются при помощи канализационно–очистных станций на очистные сооружения и очищаются до состояния, отвечающего требованиям предельно допустимых сбросов.

Система водоотведения состоит из следующих звеньев: внутри домовые сети; внутриквартальные и внутри дворовые сети; уличная канализационная сеть; коллектора; канализационные насосные станции; комплекс очистных канализационных сооружений. Сюда входят отстойники, решетки - дробилки, улавливатели песка, аэротенки, метантенки, биофильтры, компрессорная станция, станции перекачки, станции рециркуляции, поля фильтрации.

Вода питьевая подается в город тремя насосными станциями второго подъема с комплексом резервуаров и четырьмя повысительными насосными станциями. Мощность 3-х станций очистки воды с 18 фильтрами - 104 тысячи кубических метров в сутки. По состоянию 1 ноября 2003 года амортизированность водопроводных и канализационных сетей, соответственно, 62% и 83% при длине, соответственно, 301, 5 км и 193,4 км.

При помощи 12 канализационных насосных станций (из них - 8 вспомогательные) осуществляется водоотведение стоков на очистные сооружения города. Мощность очистных сооружений - 120 тысяч кубических метров в сутки. Состояние очистных сооружений: 100% износ первой очереди и 82% износ второй и третьей очередей.

На водопроводных сетях эксплуатируются стальные, чугунные, асбестоцементные и полиэтиленовые трубы широкого диапазона -от 100 до 600 мм.

На канализационных сетях самотечные коллектора изготовлены из керамических, чугунных, асбестоцементных и железобетонных труб диаметром от 50 до 600 мм. Напорные коллектора - из стальных и чугунных труб диаметром от 100 до 1200 мм.

Количество абонентов, у которых установлены счетчики воды, составляет 21 328 единиц (в том числе у граждан – 20 080 единиц; у других потребителей - 1 248 единиц).

На насосных станциях второго подъема установлено 7 ультразвуковых расходомеров. На очистных сооружениях канализации установлено 2 ультразвуковых расходомера. Показатели снимаются ежечасно и фиксируются в журналах.

По состоянию на 1 ноября 2003 года 28 процентов населения имеют индивидуальные счетчики воды и согласно их показаниям оплачивают полученные услуги. Показания квартирных счетчиков контролируются работниками ВК по установленному графику.

Из 1253 абонентов – юридических лиц, 1248 имеют счетчики ( 99,6%). Контролеры ВК ежемесячно в присутствии представителей предприятий-потребителей снимают показания. Эти показания являются основанием для выставленных счетов.

Ежегодно водоканал выставляет около 15 642 счетов.

По результатам 2002 года ( в метрах кубических) :  
забор воды из источников - 27 577 тысяч;  
использовано воды на потребности предприятия - 781 тысяча;  
подано воды в сеть - 26 796 тысяч;  
утечки и неучтенные потери - 9 077 тысяч;  
реализовано воды всем потребителям - 17 719 тысяч.  
Вода подается бесперебойно и круглосуточно.  
Ежегодная продолжительность отключений составляет 10 408 часов.2.

**Сравнительная таблица Договора на предоставление услуг водоснабжения и водоотведения в городе Луцке**

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ		
ОФОРМЛЕНИЕ Контракта	Определение сторон и их полномочий	<p>Луцкий городской совет, от имени которого договор подписал городской голова (официальное название должности мэра). Он же является председателем городского совета и председателем исполкома. От имени предприятия Договор подписал директор, полномочия которого определены в законодательстве и Уставе предприятия.</p> <p>В соответствии с законом «О местном самоуправлении» городские власти несут ответственность за обеспечение надлежащего управления объектами, которые находятся в собственности территориальных громад, их надлежащего содержания и эффективной эксплуатации, необходимого уровня и качества услуг.</p> <p>Водоканал создан для обеспечения производственной и хозяйственной деятельности в процессе предоставления населению услугами водоснабжения и водоотведения. Он создан по решению собственника имущества (городского совета), ему подчинен и подконтролен. Никакого конкурса при выборе оператора нет, поскольку город сам создал предприятие, управляет и контролирует его деятельность</p>	
ПРЕДМЕТ	Общее определение	Городской совет передает Водоканалу	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
КОНТРАКТА	прав и обязательств, передаваемых властями оператору	<p>имущество на праве полного хозяйственного ведения, при котором плата за использование имущества не взимается.</p> <p>В процессе деятельности по производству и предоставлению услуг потребителям, предприятие осуществляет следующее:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) услуги централизованного водоснабжения и водоотведения в городе осуществляет только ВК;</li> <li>2) эксплуатирует и обслуживает все активы (основные и оборотные средства);</li> <li>3) имеет право в порядке, описанном в Уставе и законодательстве, распоряжаться и отчуждать имущество;</li> <li>4) несет ответственность за надлежащее и эффективное использование активов;</li> <li>5) готовит и передает на утверждение исполкома планы деятельности предприятия и порядок использования прибыли. Городской совет принимает решение о размере той части прибыли, которая подлежит зачислению в городской бюджет;<sup>74</sup></li> <li>6) выставляет счета потребителям и взимает с них плату;</li> <li>7) ВК несет риск коммерческой деятельности;</li> <li>8) обеспечивает сохранность имущества;</li> <li>9) отвечает по всем обязательствам перед другими лицами;</li> <li>10) отвечает за выполнение условий специальных лицензий и природоохранных норм;</li> <li>11) утверждает учетную политику предприятия.</li> </ol>	
ОБСЛУЖИВАЕМАЯ	Определение	В Договоре специально не оговорен	

<sup>74</sup> В связи со сложной финансовой ситуацией, которая сложилась на коммунальных предприятиях, практика перечисления части прибыли в бюджет города практически не применяется и нам такие случаи не известны.

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
ТЕРРИТОРИЯ	обслуживаемой территории в пределах территории, подведомственной администрации	вопрос установления территории, на которой происходит обслуживание водоканалом потребителей. Но поскольку услуги водоснабжения и водоотведения предоставляет только «Луцкводоканал» и нет других субъектов хозяйственной деятельности, которые предоставляют аналогичные услуги, подразумевается вся административная территория города. ВК не предоставляет услуги абонентам, которые находятся вне города.	
СРОК ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение даты вступления в силу и даты истечения контракта	<p>Договор подписан 7 июня 2002 года и вступил в действие с момента подписания.</p> <p>Договор подписан на срок, в течении которого будет полномочным избранный на момент подписания городской совет, то есть до 2006 года.</p> <p>Договор может быть продлен по взаимному согласию сторон. Порядок или условия продления не оговариваются.</p>	
<b>ГЛАВА 2 ОБЯЗАННОСТИ ОПЕРАТОРА</b>			
СТРАХОВАНИЕ	Определение обязательств сторон в части страхования	<p>В Договоре вопросы страхования предприятия не оговариваются. Частично эти вопросы могут освещаться в Уставе предприятия, частично – в трудовом контракте с директором водоканала.</p> <p>Подразумевается (так сложилась практика), что предприятие отвечает за правильную организацию работы и за все повреждения имущества предприятия. В общем, это описано в законе о предприятиях. Однако никакого правового механизма ответственности предприятия перед собственником за причиненный его имуществу ущерб нет.</p> <p>В случае нанесения ущерба гражданам или другим юридическим лицам ущерба, предприятие несет материальную и моральную ответственность. То есть, оно будет выступать ответчиком в случае предъявления гражданского иска.</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
<b>ГЛАВА 4 ПРОИЗВОДСТВЕННОЕ ОБОРУДОВАНИЕ</b>			
ПЕРЕДАЧА ИМУЩЕСТВА В НАЧАЛЕ ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	<p>Определение передаваемого оператору производственного оборудования и условий передачи, включая права собственности</p>	<p>В начале действия контракта вопрос о передаче имущества не стоял. На момент его подписания Луцкий водоканал уже существовал как юридическое лицо, которому город уже передал в Уставный фонд имущество. В Уставе утвержден порядок получения, регистрации и использования на праве полного хозяйственного ведения имущества. Приложением к Уставу должен быть акт приема-передачи имущества. Город остается владельцем переданного предприятию имущества.</p> <p>В соответствии с законодательством все основные фонды, которые появляются на предприятии в процессе его деятельности, должны быть внесены в его уставный фонд. Однако на практике это происходит очень редко. Предприятия ограничиваются постановкой ново созданного или приобретенного оборудования постановкой на баланс.</p> <p>Изложенная в этом пункте информация не содержится в Договоре.</p>	
<b>ГЛАВА 5 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ</b>			
ПЕРСОНАЛ ОПЕРАТОРА	<p>Определение требований к подготовке и организации работы персонала</p> <p>Возможные условия найма текущего персонала муниципального водоканала</p>	<p>Нормативные и квалификационные требования к наемному персоналу содержатся в общегосударственных нормативных актах.</p> <p>В Договоре вопрос персонала не затрагивается.</p>	
<b>ГЛАВА 6 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ И КОНТРОЛЬ</b>			
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ	Определение требований к результатам	ВК обязан обеспечивать потребителей города	Нормативные требования к качеству и



КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	(качество воды, бесперебойное обслуживание)	<p>услугами водоснабжения в достаточных объемах и такого качества, которое бы отвечало государственному стандарту и Правилам предоставления услуг.</p> <p>Технические параметры предоставления услуг и их качества не оговорены.</p> <p>В Договоре есть следующее: «Предприятие обязано эффективно эксплуатировать и надлежащим образом содержать переданное городом имущество, соблюдать государственные и местные правила его эксплуатации и технического содержания».</p> <p>Уточнений нет.</p>	<p>количеству стоков (сбросов) и перечень мер для сохранения или улучшения параметров окружающей среды в Договоре не оговорены.</p> <p>В Договоре есть следующее: «Предприятие обязано эффективно эксплуатировать и надлежащим образом содержать переданное городом имущество, соблюдать государственные и местные правила его эксплуатации и технического содержания».</p> <p>Уточнений нет.</p>
ИНДИКАТОРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	<p>Определение механизмов измерения для оценки результатов работы оператора и возможно – расчета параметров дохода на основе результатов.</p> <p>При заданных качестве обслуживания</p>	<p>Приложением к Договору является перечень из 18 показателей деятельности предприятия. Однако ни единицы измерения, ни порядок проведения мониторинга и контроля не описаны. В</p>	<p>То же, что и для водоснабжения.</p>

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	(качество воды, бесперебойность и т.д.) и особенностях производственного оборудования (отсутствие счетчиков и т.д.) оцениваются только улучшения	<p>тексте Договора есть только следующее: предприятие обязано своевременно отчитываться перед городом по утвержденным показателям.</p> <p>На практике перечисленные показатели используются при подведении итогов деятельности предприятия по результатам года (в комплексе с финансовыми, налоговыми и статистическими данными) и для работы Совещательного комитета.</p>	
ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПОТРЕБИТЕЛЯМИ И ОПЕРАТОРОМ	Определение документов, регулирующих отношения между потребителями и оператором, и порядка подключения; разграничение производственного и частного имущества	<p>Правила предоставления услуг приняты только на общегосударственном уровне. Местные правила не принимались, поэтому в Договоре не оговорены.</p> <p>Общие требования по доступу потребителей к услугам установлены общегосударственными Правилами предоставления услуг. Местные правила не разработаны и в Договоре не отображены.</p>	<p>То же, что и для водоснабжения.</p> <p>Правил обслуживания для потребителей городом не утверждались.</p> <p>С сети подключаются все потребители по их заявлению при наличии сети и если позволяют мощности очистных сооружений.</p> <p>Случаев</p>

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>Случаи принятия решений об отказе от взимания платы с потребителей, оказавшихся в сложной финансовой ситуации, не предусмотрены.</p> <p>В случае аварий или ограничения водных ресурсов ВК может установить режим подачи воды по графику или уменьшить давление во внешних сетях. Эти решения принимаются по согласованию с соответствующими органами и на определенный срок.</p> <p>Случаи и порядок прекращения подачи воды при проведении ремонтов установлены на государственном уровне и никакой дополнительной информации в Договоре нет.</p> <p>В Договоре имеется следующее:</p> <p>ВК обязан сообщить потребителям о временном прекращении подачи воды в случае проведения профилактических ремонтов за три дня до их начала.</p>	<p>принятия решений об отказе от взимания платы с потребителей в сложной финансовой ситуации не было и специально не предусмотрено.</p>
	<p>ГЛАВА 8 ОБСЛУЖИВАНИЕ, ЗАМЕНА ОБОРУДОВАНИЯ И КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ</p>		

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ И ЗАМЕНЫ ОБОРУДОВАНИЯ	<p>Четкое разграничение обязанностей администрации и оператора в части обслуживания и замены оборудования с целью сохранения или повышения стоимости имущества</p> <p>Определение двух видов работ</p>	<p>Договором на предоставление услуг не установлено разграничение полномочий по текущему техническому обслуживанию и замене крупного оборудования.</p> <p>Порядок текущего, аварийного и капитального обслуживания оборудования установлены на государственном уровне и является обязанностью предприятия.</p> <p>Замена осуществляется по мере необходимости исходя из состояния оборудования и имеет своей целью обеспечение возможности его дальнейшего бесперебойного использования по целевому назначению.</p>	
РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ, ЗАМЕНЕ ОБОРУДОВАНИЯ И КАПИТАЛЬНЫМ ВЛОЖЕНИЯМ	<p>Определение роли каждой из сторон в обслуживании, замене оборудования и капитальных вложениях. Для замены оборудования и вложений даются ссылки на соответствующую программу развития предприятия</p>	<p>В Договоре есть обязательство города привлекать бюджетные средства на внедрение Плана стратегического развития предприятия. План разработан предприятием и утвержден исполкомом. Он содержит специальный раздел, в котором указаны источники капитальных инвестиций, перечень краткосрочных и долгосрочных проектов, а также план их внедрения.</p> <p>Источниками капитальных вложений являются также средства предприятия.</p> <p>Текущий ремонт оборудования производится предприятием за его средства.</p> <p>На возобновление основных средств должны направляться амортизационные отчисления. Но в Договоре порядок контроля собственника за их использованием оператором (предприятием) не оговаривается.</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
<b>ГЛАВА 9 ФИНАНСОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ</b>			
ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ СТОРОН	<p>Определение всех доходов и субсидий, их сборщиков и получателей и периодичности платежей</p> <p>Определение условий изменения расчетных затрат и доходов (инфляция)</p> <p>Определение тарифов и порядка их установления и расчета</p>	<p>Финансовая схема затрат не содержится в Договоре.</p> <p>Тарифы рассчитываются по общегосударственной методике. Город берет на себя обязательство утверждать такой размер тарифов, который позволит покрыть экономически и технически обоснованные предприятием затраты, связанные с его производственной, финансовой и инвестиционной деятельностью.</p>	
УСЛОВИЯ ПЕРЕСМОТРА ПАРАМЕТРОВ ДОХОДОВ	<p>Описание порядка пересмотра доходов по прошествии определенного периода или при существенных изменениях в производственной деятельности</p>	<p>Порядок корректировки исходных параметров затрат и доходов в Договоре не оговаривается.</p>	
<b>ГЛАВА 11 КОНТРОЛЬ И ГОДОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ</b>			
КОНТРОЛЬ СО СТОРОНЫ АДМИНИСТРАЦИИ	<p>Определение масштабов контроля со стороны администрации</p>	<p>В Договоре не расписан механизм и методы контроля за ходом выполнения положений Договора. Есть только положение, согласно которого стороны с целью текущего контроля проводят встречи не реже раза в квартал. Отчеты о таких встречах публикуются в средствах массовой информации.</p>	
ГОДОВЫЕ ОТЧЕТЫ ОПЕРАТОРА	<p>Описание информации, которую оператор обязан представлять</p>	<p>В Договоре не оговорено</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	администрации для сведения и контроля. Годовой отчет должен включать в себя техническую часть, раздел, посвященный потребителям, и финансовую часть и обеспечивать исчерпывающую информацию об оказываемых услугах и выполнении условий контракта		
<b>ГЛАВА 12 ГАРАНТИИ И САНКЦИИ</b>			
ГАРАНТИИ	Описание гарантий оператора в отношении исполнения контракта и бесперебойности услуг	Применение гарантий или санкции в Договоре не оговорено.	
АРБИТРАЖ	Определение условий урегулирования конфликтов	Не предусмотрено	
ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ	Определение величины и оснований для штрафных санкций за нарушение условий контракта	Не предусмотрено	
ЭКСТРЕННЫЕ МЕРЫ	Определение порядка принудительного обеспечения в случае неспособности оператора	Не предусмотрено	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	поддерживать адекватное обслуживание		
<b>ГЛАВА 13 ИСТЕЧЕНИЕ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА</b>			
СТАБИЛЬНОСТЬ УСЛУГ ПО ИСТЕЧЕНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение условий перехода имущества и обязательств по истечении срока действия контракта, обеспечивающих непрерывность обслуживания	Не предусмотрено	
РАСПОРЯЖЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ ПО ОКОНЧАНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение порядка передачи имущества	Не предусмотрено	
РАСЧЕТЫ ПО КАПИТАЛЬНЫМ ВЛОЖЕНИЯМ	Определение порядка расчетов по неизрасходованным капитальным вложениям для обеспечения стабильности производственных активов	Не предусмотрено	

### **3. ДОГОВОР О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УСЛУГ**

#### **ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В ГОРОДЕ ЛУЦКЕ**

Договор о предоставлении услуг водоснабжения и водоотведения в городе Луцке заключается и подписывается Городским головой, который представляет городскую власть, и Директором коммунального предприятия, которое обеспечивает жителей услугами централизованного водоснабжения и водоотведения. Предусматривается, что Договор станет ещё одним мероприятием по внедрению договорных отношений между всеми участниками процесса производства и потребления коммунальных услуг.

Целью этого договора является определение и урегулирование отношений между органом местного самоуправления и его исполнительного комитета, которые несут ответственность перед членами территориальных общин за эффективную эксплуатацию имущества предприятия и предоставление услуг водоснабжения и водоотведения, и предприятием, которое оперирует переданным ему имуществом в процессе производства и предоставления услуг потребителям от имени города.

В частности, Договор определяет:

- обязанности предприятия в выполнении своих функций дополнительно к тем, которые содержатся в Уставе предприятия;
- роль и участие города в восстановлении и развитии инфраструктуры услуг, которая находится в собственности территориальной общины;
- степень участия общественности в обсуждении размеров тарифов на коммунальные услуги;
- мероприятия относительно повышения общественного сознания потребителей.

Заключение договора направлено также на определение и обеспечение междухозяйственной самостоятельности предприятия, уменьшение политического влияния на процесс установления и пересмотра тарифов.

Договор составлен так, чтобы помочь предприятию и городу установить чёткие и прозрачные правила деятельности предприятия и контроля за показателями его работы. С другой стороны, целью является обеспечение большей прозрачности процесса установления тарифов на основе более активного привлечения общественности.

Договор определяет полномочия органов городской власти, которая осуществляет функции собственника коммунального предприятия, а также их обязательства перед населением относительно усовершенствования систем водоснабжения и канализации.



## **ДОГОВОР НА ПРЕДОСТАЛЕНИЕ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В ГОРОДЕ ЛУЦКЕ**

Этот договор заключен и подписан 7 июля 2002 года **Городским головой Луцка Кривицким А.Ф.** (здесь и далее по тексту Договора эта сторона именуется – Город) и **Директором коммунального предприятия «Луцкводоканал» Башуком А.П.** (здесь и далее по тексту Договора – Предприятие) с целью определения обязанностей каждой из сторон в создании безопасных и надежных условий предоставления услуг водоснабжения и водоотведения потребителям, обеспечения Предприятием высокого качества услуг и по наиболее низким тарифам.

### **1. Цель заключения Договора**

**Заключение Договора направлено на:**

- 1.1. Создание условий для всестороннего и взаимовыгодного сотрудничества сторон в обеспечении потребителей Предприятия услугами водоснабжения и водоотведения в достаточных объемах и с качеством, не хуже того, которое установлено соответствующими нормативными актами;
- 1.2. Достижение максимальной эффективности использования основных средств и других ресурсов Города и Предприятия для достижения определенных сторонами целей;
- 1.3. Плодотворное сотрудничество по введению наиболее технологически и финансово эффективных методов эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения;
- 1.4. Обеспечения стабильного предоставления услуг водоснабжения и водоотведения потребителям Предприятия наивысшего качества и по наиболее низкой цене.

### **2. Стороны по Договору**

**Сторонами этого Договора являются:**

- 2.1. Луцкий городской совет, интересы которого представляет Городской голова, который действует от имени и в интересах территориальной общины Города, городского совета и его исполнительного комитета;
- 2.2. Директор Предприятия, который действует от имени коммунального предприятия;
- 2.3. По вопросам, которые являются исключительной компетенцией совета и являются предметом этого Договора, решения вступают в действие после их утверждения советом;
- 2.4. По вопросам, которые требуют принятия решения исполнительного комитета и являются предметом этого Договора, решения вступают в действие после принятия соответствующего решения исполкомом.

### **3. Обязательства Предприятия**

Предприятие обязуется:

- 3.1. Эффективно эксплуатировать и надлежащим образом содержать имущество, переданное Городом Предприятию в полное хозяйственное ведение, с соблюдением государственных и местных правил его эксплуатации и технического обслуживания;

- 3.2. Обеспечивать потребителей Города услугами водоснабжения в достаточных объемах и с качеством, не ниже того, которое установлено соответствующими государственными стандартами и Правилами оказания услуг водо-, теплоснабжения и водоотведения;
- 3.3. Своевременно уведомлять горисполком, государственную санитарно-эпидемиологическую службу и через средства массовой информации потребителей о возможных отклонениях качества воды в системе централизованного водоснабжения от требований установленных стандартов с указанием причин таких отклонений;
- 3.4. Информировать потребителей, жилищно-эксплуатационные организации и другие заинтересованные стороны об отключении водоснабжения для проведения профилактических ремонтных работ за три дня до начала проведения работ и возобновления оказания услуг;
- 3.5. Проводить среди потребителей Предприятия информационно-разъяснительную работу по важным вопросам обеспечения населения услугами водоснабжения и водоотведения в пределах Программы, утверждаемой горисполкомом;
- 3.6. Своевременно рассчитываться со всеми кредиторами по любым долговым обязательствам, взятым на себя предприятием и Городом от имени Предприятия (оплачивать основные суммы кредитов и проценты), согласно условиям кредитных договоров;
- 3.7. Постоянно работать над повышением энергоэффективности и сокращением потерь в системах водоснабжения и водоотведения;
- 3.8. Контроль (мониторинг) за деятельностью предприятия осуществляется по показателям, которые определены в Приложении 1 к этому Договору. Обеспечивать своевременную отчетность о показателях работы Предприятия Городу и территориальной общине дважды в год;
- 3.9. Разработать Программу стратегического развития предприятия и не позднее июля 2002 года представить ее на утверждение исполкому и широкое обсуждение общественности города;
- 3.10. Предоставлять Городу возможность проводить независимые проверки Предприятия с предварительным оповещением Предприятия о таких проверках;
- 3.11. Предприятие может брать на себя и другие обязательства по взаимному согласованию сторон.

#### 4. Обязательства Города

Город обязуется:

- 4.1. Не вмешиваться в хозяйственную и финансовую деятельность Предприятия за исключением случаев, предусмотренных законодательством или Уставом предприятия;
- 4.2. Не менять организационно-правовую форму предприятия, не отчуждать, не передавать в аренду, лизинг или концессию основные средства предприятия без предварительного оповещения об этом Предприятия с обоснованием причин таких изменений не менее, чем за три месяца;
- 4.3. Привлекать средства городского бюджета (бюджета развития) и кредитов на

реализацию Программы стратегического развития предприятия при наличии таких средств в соответствии с приоритетами и временными требованиями, установленными другими общегородскими программами социально-экономического развития;

- 4.4. Рассмотреть и утвердить разработанную и представленную Предприятием Программу стратегического развития не позднее августа 2002 года;
  - 4.5. Обеспечивать своевременную оплату коммунальных услуг водоснабжения и водоотведения, потребленных учреждениями и организациями, которые финансируются из городского бюджета;
  - 4.6. Обеспечивать Предприятию полное возмещение стоимости всех субсидий и льгот, представленных его потребителям;
  - 4.7. Своевременно компенсировать Предприятию расходы, понесенные им при предоставлении льгот по оплате коммунальных услуг некоторым категориям потребителей, предоставленных по решению городского совета;
  - 4.8. Содействовать созданию, регистрации и функционированию объединений совладельцев многоквартирных жилых домов;
  - 4.9. Помогать Предприятию в сборе платежей с потребителей – жителей коммунальных жилых домов;
  - 4.10. Определить исполнителя работ по техническому обслуживанию внутренних сетей многоквартирных жилых домов согласно Правилам оказания населению услуг водо-, теплоснабжения и водоотведения;
  - 4.11. Создавать благоприятные условия для привлечения частных предприятий к предоставлению и учету услуг водоснабжения и водоотведения, к установлению счетчиков и технического обслуживания внутреннего оборудования многоквартирных домов;
  - 4.12. Помогать Предприятию путем привлечения других предприятий, учреждений и организаций в проведении мероприятий, направленных на сокращение количества аварий в системах водоснабжения и водоотведения;
  - 4.13. В случае необходимости вносить изменения в устав Предприятия для обеспечения возможности для Предприятия устанавливать и определять порядок формирования резервного фонда и использования его средств для финансирования программ и других мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры, энерго- и ресурсосбережения, защиту окружающей среды, укрепления материально-технологической базы Предприятия, на цели социального страхования и социального обеспечения, материального поощрения;
  - 4.14. Извещать Предприятие о необходимости предоставления информации в дополнение к тем данным, которые указаны в Приложении 1;
  - 4.15. Утвердить Программу проведения Предприятием информационно-разъяснительной работы среди потребителей города;
  - 4.16. Предоставлять Предприятию организационно-техническую помощь в вопросе обеспечения Предприятия энергоносителями.
5. Общие обязательства Города и Предприятия

Город и Предприятие совместно обязуются:

- 5.1. Изучать общественное мнение о качестве и объемах обеспечения потребителей коммунальными услугами. Результаты таких исследований обнародовать посредством печатных органов местного самоуправления или других средств массовой информации;
- 5.2. Разрабатывать и согласовывать мероприятия по обеспечению оплаты услуг (вплоть до отключения) за несвоевременную оплату потребленных услуг гражданами, бюджетными учреждениями и организациями, коммерческими предприятиями и другими потребителями;
- 5.3. Сотрудничать в усовершенствовании систем сбора платежей;
- 5.4. Разрабатывать, выносить решения и проводить совместные и взаимосогласованные действия в случаях возникновения чрезвычайных или аварийных ситуаций в системах водоснабжения и водоотведения;
- 5.5. Рассматривать и учитывать предложения Совещательного комитета по таким вопросам, как подготовка и реализация Программы стратегического развития предприятия, установления тарифов на услуги, графиков водоснабжения, графиков профилактических отключений на время ремонта, норм потребления услуг;
- 5.6. С целью определения Городом эффективности работы Предприятия и использования переданного ему имущества, стороны договорились установить показатели деятельности Предприятия, изложенные в Приложении 1 к этому Договору. На протяжении месяца с момента составления и подписания Договора стороны установят параметры показателей деятельности Предприятия;
- 5.7. По взаимному согласию Город и Предприятие могут также брать на себя и другие обязательства;
- 5.8. Осуществить анализ потерь и на его основании разработать Программу снижения потерь в сетях. При этом считать приоритетным направление внедрения средств учета услуг (по домам и по квартирам).
6. Отношения между Городом и Предприятием в отрасли ценообразования на услуги водоснабжения и водоотведения
  - 6.1. Предприятие готовит заявления на пересмотр размеров тарифов в порядке, установленном государственными нормативными документами и согласно с предварительно разработанной Программой стратегического развития и предоставляет их Городу. Днем регистрации заявления Предприятия считается следующий день после окончания срока обнародования предложенных тарифов.
  - 6.2. Город устанавливает предложенные Предприятием тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения, которые покрывали бы экономически и технически обоснованные затраты Предприятия, связанные с его производственной, финансовой и инвестиционной деятельностью.
  - 6.3. Город обнародует предложенные размеры тарифов для обсуждения общественностью города и принимает замечания, предложения граждан и предприятий по поводу предложенных тарифов на протяжении 20 дней со дня обнародования. Сразу же после окончания приема замечаний и предложений Город регистрирует заявление предприятия на установление тарифов.

- 6.4. Город может проводить публичные слушания и встречи с представителями территориальной общины на протяжении срока, предусмотренного пунктом 6.3. этого Договора.
- 6.5. Город принимает решение исполнительного комитета об установлении предложенных размеров тарифов не позднее, чем через 20 дней с момента регистрации заявления Предприятия.
7. Привлечение общественности
  - 7.1. С целью привлечения населения города к процессу принятия решений по вопросам обеспечения населения услугами водоснабжения и водоотведения, а также участия жителей города в процессе установления тарифов на эти услуги, решением горисполкома создается Совещательный комитет.
  - 7.2. В состав Совещательного комитета входят представители горисполкома, коммунальных предприятий и представители территориальной общины города.
  - 7.3. Порядок формирования Совещательного комитета регулируется отдельным решением горисполкома, а его деятельность осуществляется согласно плану работы, составленному и утвержденному Совещательным комитетом.
8. Контроль за ходом выполнения Договора и срок действия Договора
  - 8.1. С целью текущего контроля за ходом исполнения Договора стороны проводят совместные встречи и обсуждения не реже одного раза в квартал. О результатах таких переговоров информируется Совещательный комитет и публикуются отчеты в средствах массовой информации.
  - 8.2. Договор составляется на срок полномочия совета, который избран на момент составления Договора. Договор вступает в силу со дня его подписания. Срок действия Договора может быть продлен по взаимному согласованию сторон.
  - 8.3. По взаимному согласию стороны могут вносить в Договор изменения и дополнения.
9. Подписи руководителей Города и Предприятия

## Приложение 1: показатели деятельности предприятия

1. Охват населения услугами
2. График оказания услуг
3. Очистка сточных вод
4. Удельное энергопотребление предприятия
5. Соблюдение установленных стандартов
6. Охват потребителей средствами учета услуг
7. Коэффициент операционных расходов
8. Планирование и управление доходами
9. Планирование и управление расходами
10. Капитальное планирование
11. Доходность предприятия
12. Действенность сбора платежей
13. Расходы на оплату труда
14. Простои
15. Надежность сетей
16. Потери воды
17. Производительность деятельности персонала
18. Действенность производства

## Раздел 3. Город Львов

### 1. ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ КОНТРАКТА

#### 1.1. Общие сведения о контракте

Контракт на предоставление услуг водоснабжения и водоотведения был разработан и заключен для достижения городом и водоканалом следующих целей:

- расширение доступности и повышения качества услуг централизованного водоснабжения и водоотведения за приемлемыми ценами,
- возобновление доверия населения к «Львовводоканалу»;
- развитие предприятия как автономного коммерчески ориентированного предприятия с хорошим управлением и высоким уровнем технической эксплуатации, стабильными финансовыми возможностями;
- снижение эксплуатационных затрат;
- рациональное использование инвестиций;
- деятельность, ориентированная на потребителя.

И город, и предприятие уверены, что действующий Контракт не совершенен и требует доработки, поскольку на момент его подписания стороны не имели достаточных навыков и необходимой информационной базы

Корпоративный статус коммунального предприятия «Львовводоканал» - 100 % коммунальное (муниципальное) предприятие. Собственником предприятия является территориальная громада города Львова, от имени которой полномочия собственника выполняет городской совет. Городской совет, в свою очередь, передал функции организационно-хозяйственного управления Львовскому горисполкому.

Коммунальное предприятие «Львовводоканал» - целостный имущественный комплекс с замкнутым циклом производства. Предприятие предоставляет услуги водоснабжения и водоотведения. Основные средства переданы предприятию на праве полного хозяйственного ведения на условиях, описанных в Уставе предприятия. Активы предприятия эксплуатирует и обслуживает наемный персонал, которого нанимает директор предприятия. Директора, в свою очередь, нанимает мер города.

Порядок соблюдения условий лицензии на право предоставлять услуги централизованного водоснабжения и водоотведения контролирует Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, который выдал лицензию.

Качество эксплуатации и обслуживания активов предприятия контролируют службы горисполкома (управление коммунального хозяйства, управление по вопросам экологии, Фонд коммунального имущества, экономическое управление). ЛВК ежеквартально представляет в горисполком информацию о выполнении показателей деятельности

предприятия. Горисполком еженедельно проводит совещания, на которых анализируется деятельность предприятия за прошедшую неделю. Контроль осуществляет также Группа внедрения проекта «Проект водоснабжения и канализации города Львова».

Финансирование новых вложений в модернизацию оборудования осуществляется за счет Кредита Мирового банка, бюджетных средств городского совета, собственных средств предприятия, средств Государственного фонда охраны окружающей природной среды.

Финансирование капитальных вложений в развитие водоканала будет осуществляться за счет Кредита Мирового Банка в размере 24,2 миллиона долларов; гранта Шведского Агентства Международного Развития – 6 миллионов долларов; собственными ресурсами предприятия в раз мере 10,8 млн. долларов США; средств городского бюджета в раз мерах описанных в Приложении 2 к Контракту. За счет средств Кредита будет финансироваться закупка товаров (71%), проведения работ (14%) и услуг, а также обучение консультантов (15%).

Информация о соотношении сроков контрактов и инвестиционных кредитов отсутствует. Мы можем предположить, что они совпадают.

Подготовка счетов, выставление их абонентам, а также прогнозирование поступлений осуществляет Абонентный отдел ЛВК.

Формирование тарифов осуществляет предприятие, их утверждает исполком городского совета. Город гарантирует, что установленные ним тарифы будут позволять предприятию получать поступления, необходимые для содержания и правильной эксплуатации сетей и сооружений.

Планируется разработать и утвердить Программу рентабельных инвестиций, целью которой будет улучшение действующей системы.

Исковые заявления о возмещении задолженности подаются в суды общей юрисдикции и хозяйственные суды. Судебные разбирательства происходят на всех уровнях - в местных, региональных и центральных судах по мере подведомственности споров и порядка пересмотра решений.

Для обеспечения обязательств по контрактам и авансовым платежам поставщики, подрядчики предоставляют безусловные банковские гарантии, выданные приемлемыми для предприятия финансовыми учреждениями.

Никакого специального механизма предотвращения банкротства отличного от того, который предусмотрен действующим законодательством, и создания Гарантийного фонда под Кредит Мирового Банка не предусмотрено.



**Размеры ежегодных инвестиций и оценка остаточной стоимости основных средств (тысяч гривен)**

<b>Показатель</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Размер ежегодных инвестиций :					
По результатам финансового анализа	1503	13627	16889	7363	1410
По результатам экономического анализа	1203	10902	13511	5892	1128
Первичная стоимость основных средств	53641	62131	73647	77486	77486
Остаточная стоимость основных средств	48259	54705	63825	64997	62261

Информация о раз мерах инвестиционных и операционных затрат, которые покрываются за счет платежей потребителей, а также о количестве выставленных и неоплаченных потребителями счетов, не представлена.

ЛВК оплачивает следующие налоги, обязательные платежи и сборы, предусмотренные Законом Украины «О системе налогообложения»:

<i>Налог, сбор, обязательный платеж</i>	<i>Порядок уплаты</i>
Налог на землю	Уплачивается за фактически используемую предприятием площадь земли с учетом ее рыночной стоимости
Коммунальный налог	Уплачивается в соответствии с Решением Городского Совета и исчисляется от среднесписочной численности работников предприятия.
Налог с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов	Уплачивается от объема двигателей автомобилей, состоящих на балансе предприятия по соответственным установленным ставкам
Сбор за специальное использование природных	Уплачивается от количества поднятой воды из источника - реки Днепр по соответствующим

ресурсов	установленным ставкам
Сбор за загрязнение окружающей природной среды	Уплачивается от количества сброшенных предприятием загрязняющих веществ по соответствующим установленным ставкам
Сбор за использование радиочастотного ресурса Украины	Уплачивается от величены используемой радиочастоты по соответственным установленным ставкам
Сборы на обязательное государственное социальное страхование	Уплачивается от фонда заработной платы
Налог на добавленную стоимость	Исчисляется в размере 20 % от стоимости оказанных услуг за отчетный период, либо полученных денежных средств на счет предприятия, в зависимости, какое из событий произошло первым. Исключение составляет стоимость услуг, оказанных населению и предприятиям, которые финансируются за счет бюджетных средств – датой возникновения налоговых обязательств по таким операциям является поступление денежных средств на счет предприятия.
Налог на прибыль предприятия	Исчисляется по ставке 30 % от налогооблагаемой прибыли предприятий. В состав валового дохода предприятия стоимости оказанных услуг за отчетный период предприятиям, которые финансируются за счет бюджетных средств, включается по факту поступление денежных средств на счет предприятия.

Среднемесячные расходы одного домашнего хозяйства в городе Львове составляет около 490 гривен (90 долларов США). Расходы около 54 процентов населения в месяц составляют менее 90 долларов в месяц; 26 % расходуют меньше 45 долларов в месяц; 28% расходуют суммы в размере от 45 до 90 долларов США.

Информация о доходах отсутствует.

## 1.2. Технические характеристики контракта

Население Львова составляет 830 тысяч человек. Услуги централизованного водоснабжения получает 98 % населения.

Информация о численности и квалификации персонала с разбивкой по специальностям отсутствует.

Питьевая вода поступает во Львов из 172 водозаборных скважин, которые расположены на 20 водозаборных участках на расстоянии 10 - 125 километров от города.

## **Описание технологии и оборудования для водоснабжения**

От водозаборных участков вода подается по девяти системах транспортирования, включая девять насосных станций и соответствующие магистральные водоводы. Резервуары имеются не на всех насосных станциях. Работа насосных станций контролируется не переключателями, а запорной арматурой, что требует больших затрат энергоресурсов.

## **Описание технологии и оборудования для водоотведения**

Львов имеет два водосборных бассейна: один отводит воды в Черное море, а второй – в Балтийское. Общая площадь урбанизированного водосбора составляет 5 300 га. Водосборный бассейн Балтийского моря обслуживается объединенной системой отведения сточных и ливневых вод. Главным водоотводом является верхний участок течения реки Полтвы, которая протекает по Львову по трубах. Переливы во время гроз возможны только во входной части очистных сооружений. Водосборный бассейн Черного моря обслуживается отдельной системой отведения сточных и ливневых вод. Сточные воды подаются насосами, либо текут само стоком через большой тоннель в систему водоотведения водосборного бассейна Балтийского моря. Ливневые воды сбрасываются в местные реки в верховьях речной системы реки Днестр.

Общая протяженность магистрального водовода составляет 460 км. По информации ЛВК около 26 % (117 км) находится в плохом состоянии, а около 28 % (129 км) – в критическом состоянии. Город получает воду из магистральных водоводов через семь главных насосных станций, расположенных по периметру города Львова. Распределительные сети состоят из семи гидравлически связанных между собой зон повышенного давления.

Средний ежедневный дебет воды составляет 412 тысяч метров кубических. Конструкторские недостатки на водозаборных участках приводят к неэффективному функционированию. Часто насосы, которые имеют существенные технические расхождения, подают воду по магистральным водоводам на расстояние около 40 км до первой станции подкачки. Высокое удельное энергопотребление является следствием плохого технического состояния насосов.

Самый старый водозабор был построен в 1901 году, а самый новый – в начале 80-х годов прошлого столетия.

Общая длина распределительной сети составляет около 900 км. ЛВК квалифицировал ее по трем группам:

- чугунные трубы, которые проложены до 1945 года. Состояние – от плохого до критического;
- чугунные или стальные трубы, которые проложены 1945 – 1975 годах. Большинство в плохом состоянии;
- чугунные и стальные трубы, которые проложены после 1975 года. Состояние – от плохого до приемлемого.

ЛВК имеет объединенную систему отвода сточных вод, история которой начинается в 50-е годы XVIII века. Эта система включает 671 км коллекторов и девять напорных станций. Септические отстойники используются только в небольшом районе на северном востоке

от города. Самые старые коллектора построены из кирпича, цементного раствора и камня, но фундамент закрытого участка в старом городе выполнен из дуба, поскольку этот участок расположен ниже уровня подземных вод.

ЛВК так квалифицирует канализационные сети:

- участки, построенные до 1945 года - 375 км, из них около 72 % в плохом состоянии;
- участки, которые были построены в 1945 – 1975 годах - 158 км, из них около 30 % в плохом состоянии;
- участки, построенные после 1975 года - 138 км, из них 1 % в плохом состоянии.

Объемы поднятой воды измеряются счетчиками. Больше информации об оценке водопотребления нет.

Качество подземных вод отвечает требованиям действующих в Украине норм. Однако, опрос потребителей в 1996 году и социальная оценка в сентябре 2000 года показали, что в общем потребители имеют слабое представление о качестве потребляемых услуг водоснабжения и водоотведения. По данным отборочного обследования около 72 % из них считают качество воды низким. Главные жалобы потребителей – на ржавчину и осадки в воде, а также высокое содержание хлора.

Гарантированный запас воды на водозаборных участках составляет около 508 тысяч кубических метров в день. Существует возможность его увеличения на 132 тысяч в день. Расчетная пропускная способность составляет 469 тысяч м<sup>3</sup> в день. Средний ежедневный дебет воды составляет 412 тысяч м<sup>3</sup> в день.

Около 15 % жителей города получают воду в течении 24 часов в сутки. По данным ЛВК 63 % львовских семей получают холодную воду по графику ежедневно от 6 до 10 часов (утром и вечером). Частичное обследование показало, что около 56 % семей получают воду 6 или меньше часов в сутки.

## 2. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА АНАЛИЗА КОНТРАКТА НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ<sup>75</sup>

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ			
ОФОРМЛЕНИЕ КОНТРАКТА	Определение сторон и их полномочий	<p>Контракт на предоставление услуг водоснабжения и водоотведения (далее – Контракт) заключен и подписан сторонами:</p> <p>от имени города - начальником Департамента городского инженерного хозяйства (далее - Город),</p> <p>от имени коммунального предприятия «Львовводоканал» - его директором (далее –ЛВК).</p> <p>Полномочия города подтверждены Положением о Департаменте, а предприятия – Уставом.</p> <p>Согласно действующего законодательства и положения о Департаменте город несет ответственность за обеспечение надлежащего управления объектами, которые находятся в собственности территориальных громад, их содержания и эффективной эксплуатации, за обеспечение необходимого уровня и качества услуг.</p> <p>Водоканал создан городом с целью обеспечения производственной и хозяйственной деятельности в процессе предоставления населению услугами водоснабжения и водоотведения. Он создан по решению собственника имущества (городского совета), ему подчинен и подконтролен. Никакого конкурса при выборе оператора нет, поскольку город сам</p>	

<sup>75</sup> Многие выводы и комментарии в колонке «Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг», базируются на Уставе предприятия.

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>создал предприятие, управляет и контролирует его деятельность</p> <p>Городской совет передает Водоканалу имущество на праве полного хозяйственного ведения, при котором плата за использование имущества не взимается.</p> <p>В процессе деятельности по производству и предоставлению услуг потребителям, предприятие осуществляет следующее:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) услуги централизованного водоснабжения и водоотведения в городе осуществляет только ВК;</li> <li>2) эксплуатирует и обслуживает все активы (основные и оборотные средства);</li> <li>3) имеет право в порядке, описанном в Уставе и законодательстве, распоряжаться и отчуждать имущество;</li> <li>4) несет ответственность за надлежащее и эффективное использование активов;</li> <li>5) готовит и передает на утверждение исполкома планы деятельности предприятия и порядок использования прибыли. Городской совет принимает решение о размере той части прибыли, которая подлежит зачислению в городской бюджет;<sup>76</sup></li> <li>6) выставляет счета потребителям и взимает с них плату;</li> <li>7) ВК несет риск коммерческой деятельности;</li> <li>8) обеспечивает сохранность имущества;</li> </ol>	

<sup>76</sup> В связи со сложной финансовой ситуацией, которая сложилась на коммунальных предприятиях, практика перечисления части прибыли в бюджет города практически не применяется и нам такие случаи не известны.

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>9) отвечает по всем обязательствам перед другими лицами;</p> <p>10) отвечает за выполнение условий специальных лицензий и природоохранных норм;</p> <p>11) утверждает учетную политику предприятия.</p>	
ПРЕДМЕТ Контракта	Общее определение прав и обязательств, передаваемых властями оператору	<p>Целью Контракта является обеспечение предоставления услуг в городе путем:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• развития технической базы предприятия;</li> <li>• достижение и поддержание стабильного финансового состояния ЛВК;</li> <li>• введения в действие программы рентабельных инвестиций.</li> </ul> <p>Общие права и обязательства ЛВК, которые передал ему город, описаны в уставе предприятия. В Контракте описаны дополнительные права и обязанности оператора:</p> <p>Эффективно использовать систему; вводить дополнительные правила и процедуры ее эксплуатации только бы они не противоречили законодательству; представлять городу для утверждения приемлемые тарифы; прекращать или ограничивать услуги в случае неоплаты потребителями счетов; контролировать планирование и внедрение инвестиций; информировать город о своих финансовых и технических достижениях; применять все разрешенные законодательством решения для выполнения обязательств.</p> <p>Условия, которые необходимы ЛВК для выполнения своих обязательств - получение достаточных тарифов и выполнение городом своих обязательств.</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>Если город или другой органов власти примет нормативный акт, который сделает невозможным выполнение ЛВК своих обязательств, предприятие имеет право не выполнять обязательства.</p> <p>Город гарантирует ЛВК право на эффективную, без вмешательства города, эксплуатацию системы.</p>	
ОБСЛУЖИВАЕМАЯ ТЕРРИТОРИЯ	Определение обслуживаемой территории в пределах территории, подведомственной администрации	<p>Вопрос описания обслуживаемой территории и корректировки затрат и доходов не рассматривается</p>	
СРОК ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение даты вступления в силу и даты истечения контракта	<p>Контракт подписан летом 2001 года на пять лет. Он вступает в силу с момента подписания. Изменения и дополнения могут вноситься только по письменному согласию сторон</p>	
<b>ГЛАВА 2 ОБЯЗАННОСТИ ОПЕРАТОРА</b>			
СТРАХОВАНИЕ	Определение обязательств сторон в части страхования	<p>Вопрос страхования в Контракте не рассматривается</p>	
<b>ГЛАВА 4 ПРОИЗВОДСТВЕННОЕ ОБОРУДОВАНИЕ</b>			
ПЕРЕДАЧА ИМУЩЕСТВА В НАЧАЛЕ ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение передаваемого оператору производственного оборудования и условий передачи, включая права собственности	<p>В начале действия контракта вопрос о передаче имущества не стоял. На момент его подписания ЛВК уже существовал как юридическое лицо, которому город уже передал в Уставный фонд имущество. В Уставе утвержден порядок получения, регистрации и использования на праве полного хозяйственного ведения имущества. Приложением к Уставу должен быть акт приема-передачи имущества. Город остается владельцем переданного предприятию имущества.</p> <p>В соответствии с законодательством все основные фонды, которые появляются на предприятии в процессе его деятельности,</p>	



КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>должны быть внесены в его уставный фонд. Однако на практике это происходит очень редко. Предприятия ограничиваются постановкой вновь созданного или приобретенного оборудования постановкой на баланс.</p> <p>Изложенная в этом пункте информация не содержится в Контракте</p>	
<b>ГЛАВА 5 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ</b>			
ПЕРСОНАЛ ОПЕРАТОРА	<p>Определение требований к подготовке и организации работы персонала</p> <p>Возможные условия найма текущего персонала муниципального водоканала</p>	<p>В Контракте не оговаривается</p> <p>Нормативные и квалификационные требования к наемному персоналу содержатся в общегосударственных нормативных актах.</p>	
<b>ГЛАВА 6 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ И КОНТРОЛЬ</b>			
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ	<p>Определение требований к результатам (качество воды, бесперебойное обслуживание)</p>	<p>Перечень показателей, которых должен достичь ЛВК, содержится в Приложении к Контракту (в том числе и время предоставления услуг)</p>	<p>В Контракте не оговорено</p>
ИНДИКАТОРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	<p>Определение механизмов измерения для оценки результатов работы оператора и возможно – расчета параметров дохода на основе результатов.</p> <p>При заданных качестве обслуживания (качество воды, бесперебойность</p>	<p>Контракт имеет два дополнения: Задания по улучшению работы коммунального предприятия «Львовводоканал» (содержит 10 показателей на период от 2000 до 2006 года); и Обязательства города (три показателя с разбивкой от 2001 до 2006 года).</p> <p>Контракт</p>	<p>В Контракте не предусмотрено</p>

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	и т.д.) и особенностях производственного оборудования (отсутствие счетчиков и т.д.) оцениваются только улучшения	предусматривает разработку и принятие предприятием детального плана по улучшению финансовых показателей и достижения в эксплуатации (внутреннюю структуру предприятия, улучшение сборов платежей, внедрение современной системы финансового и хозяйственного управления, ряд других показателей)	
ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПОТРЕБИТЕЛЯМИ И ОПЕРАТОРОМ	Определение документов, регулирующих отношения между потребителями и оператором, и порядка подключения; разграничение производственного и частного имущества	<p>Правила предоставления услуг приняты только на общегосударственном уровне. В городе местные правила не принимались, поэтому в Контракте не оговорены.</p> <p>Общие требования по доступу потребителей к услугам установлены общегосударственными Правилами предоставления услуг. Местные правила не разработаны и в Контракте не отображены.</p> <p>Случаи принятия решений об отказе от взимания платы с потребителей, оказавшихся в сложной финансовой ситуации, не предусмотрены.</p> <p>В случае аварий или ограничения водных</p>	В Контракте не предусмотрено

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>ресурсов ЛВК может установить режим подачи воды по графику или уменьшить давление во внешних сетях. Эти решения принимаются по согласованию с соответствующими органами и на определенный срок.</p> <p>Случаи отключения воды при проведении ремонтов установлены на государственном уровне и никакой дополнительной информации в Контракте нет.</p>	
<b>ГЛАВА 8 ОБСЛУЖИВАНИЕ, ЗАМЕНА ОБОРУДОВАНИЯ И КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ</b>			
ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ И ЗАМЕНЫ ОБОРУДОВАНИЯ	<p>Четкое разграничение обязанностей администрации и оператора в части обслуживания и замены оборудования с целью сохранения или повышения стоимости имущества</p> <p>Определение двух видов работ</p>	<p>Разграничения работ между оператором и администрацией по обслуживанию и замене оборудования Контракт не делает.</p> <p>Порядок текущего, аварийного и капитального обслуживания оборудования установлены на государственном уровне.</p>	
РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ, ЗАМЕНЕ ОБОРУДОВАНИЯ И КАПИТАЛЬНЫМ ВЛОЖЕНИЯМ	<p>Определение роли каждой из сторон в обслуживании, замене оборудования и капитальных вложениях. Для замены</p>	<p>В Приложении 2 к Контракту «Обязательства города» имеются показатели размера инвестиций города (с разбивкой по годам вплоть до 2006 г). Эти деньги могут быть направлены только на капитальные инвестиции.</p> <p>Согласно Устава, предприятие обязано</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	оборудования и вложений даются ссылки на соответствующую программу развития предприятия	эксплуатировать переданное ему имущество. Описания разграничения обязанностей ЛВК и города по обслуживанию и капитальным вложениям в инфраструктуру предприятия Контракт не делает  Оператор выполняет все работы по обслуживанию и замене оборудования, ведет их учет. Одним из источников для замены оборудования являются амортизационные отчисления. В Контракте не предусмотрен порядок контроля города за порядком их использования по назначению.	
<b>ГЛАВА 9 ФИНАНСОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ</b>			
ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ СТОРОН	<p>Определение всех доходов и субсидий, их сборщиков и получателей и периодичности платежей</p> <p>Определение условий изменения расчетных затрат и доходов (инфляция)</p> <p>Определение тарифов и порядка их установления и расчета</p>	В Контракте не рассматривается	
УСЛОВИЯ ПЕРЕСМОТРА ПАРАМЕТРОВ ДОХОДОВ	Описание порядка пересмотра доходов по прошествии определенного периода или при существенных изменениях в производственной деятельности	<p>В Приложении 1 к Контракту «Задания для улучшения работы ЛВК» запланирована годовая сумма прибыли и соотношение операционных затрат к операционной прибыли (с 2000 до 2006 года). Порядок корректировки этого показателя Контрактом не предусмотрен.</p> <p>В Приложении 2 к Контракту «Обязательства Города» есть показатели общего уровня рентабельности для предприятия (с 2001 до 2006 года).</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
<b>ГЛАВА 11 КОНТРОЛЬ И ГОДОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ</b>			
КОНТРОЛЬ СО СТОРОНЫ АДМИНИСТРАЦИИ	Определение масштабов контроля со стороны администрации	В Контракте имеется общая фраза о том, что Город имеет право контролировать выполнение ЛВК своих обязательств по Контракту и принимать меры для того, чтобы предприятие их выполнило.	
ГОДОВЫЕ ОТЧЕТЫ ОПЕРАТОРА	Описание информации, которую оператор обязан представлять администрации для сведения и контроля. Годовой отчет должен включать в себя техническую часть, раздел, посвященный потребителям, и финансовую часть и обеспечивать исчерпывающую информацию об оказываемых услугах и выполнении условий контракта	<p>Разработан механизм отчетности ЛВК перед городом путем предоставления квартальных и годовых отчетов с полным объяснением невозможности выполнения каких-либо обязательств. В отчете должен содержаться перечень мероприятий, которые ЛВК собирается осуществить для достижения не выполненной цели.</p> <p>По результатам деятельности за год предприятие обязуется передавать городу отчеты аудиторов, которые должны включать баланс предприятия, отчет производства и финансовую таблицу.</p> <p>Город, в свою очередь, также будет готовить и передавать ЛВК квартальные отчеты о ходе выполнения взятых на себя по Контракту обязательств с пояснением причин невыполнения обязательств, а также путей их выполнения.</p>	
<b>ГЛАВА 12 ГАРАНТИИ И САНКЦИИ</b>			
ГАРАНТИИ	Описание гарантий оператора в отношении исполнения контракта и бесперебойности услуг	Не предусмотрено	
АРБИТРАЖ	Определение условий урегулирования конфликтов	Не предусмотрено	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ	Определение величины и оснований для штрафных санкций за нарушение условий контракта	Не предусмотрено	
ЭКСТРЕННЫЕ МЕРЫ	Определение порядка принудительного обеспечения в случае неспособности оператора поддерживать адекватное обслуживание	Не предусмотрено	
<b>ГЛАВА 13 ИСТЕЧЕНИЕ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА</b>			
СТАБИЛЬНОСТЬ УСЛУГ ПО ИСТЕЧЕНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение условий перехода имущества и обязательств по истечении срока действия контракта, обеспечивающих непрерывность обслуживания	Не предусмотрено	
РАСПОРЯЖЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ ПО ОКОНЧАНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение порядка передачи имущества	Не предусмотрено	
РАСЧЕТЫ ПО КАПИТАЛЬНЫМ ВЛОЖЕНИЯМ	Определение порядка расчетов по неизрасходованным капитальным вложениям для обеспечения стабильности производственных активов	Не предусмотрено	

**3. КОНТРАКТ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И  
ВОДООТВЕДЕНИЯ**

**КОНТРАКТ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ  
ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ ГОРОДА ЛЬВОВА**

**МЕЖДУ**

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМ КОМИТЕТОМ  
ЛЬВОВСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА**

**И**

**ЛЬВОВСКИМ ГОРОДСКИМ  
КОММУНАЛЬНЫМ ПРЕДПРИЯТИЕМ «ЛЬВОВВОДОКАНАЛ»**

## Определение терминов

1. *Город* – исполнительный комитет Львовского городского совета.
2. *Сроки* – сроки, приведенные в этом контракте, исчисляются годами, месяцами и днями. Срок также может определяться указанием на событие, которое должно неизбежно произойти.
3. *Окончание сроков.*
  - 3.1. Срок, исчисляемый годами, оканчивается в соответствующий месяц и число последнего года срока.
  - 3.2. Срок, исчисляемый месяцами, оканчивается в соответствующее число последнего месяца срока. Если конец срока, исчисляемого месяцами, выпадает на такой месяц, в котором соответствующего числа нет, то срок заканчивается в последний день этого месяца.
  - 3.3. Сроки, которые определяются днями, рассчитываются со дня, следующего за тем днем, с которого начинается срок. Если конец срока выпадает на нерабочий день, то последним днем срока считается первый после него рабочий день. Последний день срока длится до 24 часов, но когда в этот срок надо было осуществить определенное действие в учреждении, где служебные занятия завершаются раньше, то срок заканчивается в момент прекращения этих занятий.
  - 3.4. Течение срока, определенного указанием на событие, которое должно неизбежно наступить, начинается со следующего дня после наступления события.

Срок не считается пропущенным, если до его окончания необходимые документы сданы на почту.

*Система* – это система водоснабжения и канализации, которая обслуживает Город.



## **I. Стороны**

1. Город Львов, представленный Департаментом городского инженерного хозяйства, в дальнейшем “Город”, действующий на основании положения о Департаменте, которое утверждено решением исполнительного комитета Львовского городского совета 24.11.2000р. № 641.
2. Городское коммунальное предприятие “Львовводоканал”, представленное Директором, в дальнейшем “Предприятие”, действующее на основании Устава.

## **II. Основная цель Контракта Услуг**

2.1. Обеспечить предоставление услуг по водопотреблению и водоотведению для города.

2.2. В рамках Контракта Услуг Стороны ставят перед собой следующие цели:

- Содействовать комплексному укреплению материально-технической и финансовой базы Предприятия;
- Достижение и поддержание Предприятием стабильного финансового состояния, а именно: введения рациональных тарифов на оплату, которые позволят Предприятию получать доходы, достаточные для содержания и правильной эксплуатации водопроводных и канализационных сооружений;
- Введение в действие программы рентабельных инвестиций, акцентируя внимание на улучшении существующей “Системы”.

## **III. Основные принципы Контракта Услуг**

3.1. Стороны строят взаимоотношения в соответствии со ст.ст. 4,23 – 26, 29, 33, 34, 41, 44, 61 Гражданского кодекса Украины и ст.ст. 20, 21 Закона Украины “О предприятиях в Украине”.

3.2. Стороны признают, что возможности улучшения услуг водопотребления и канализации зависят от: а) повышения уровня оплаты услуг потребителями, б) повышения эффективности управления, в) привлечения рентабельных инвестиций.

3.3 Для повышения эффективности и производительности услуг стороны решили внедрить и обеспечить следующие принципы:

- гарантированная автономия во всех аспектах управления предприятием и эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения, включая планирование, финансирование и применение принятой четко определенной программы упорядочения, которая потребует предоставления инвестиций (ст.ст. 20,21 Закона Украины “О предприятиях в Украине”);
- принятие четко определенной программы упорядочения, которая потребует предоставления услуг водоснабжения высокого стандарта, но одновременно будет защищать управление от политического влияния;
- введение в действие политики тарифов и оплаты, которые будут гарантировать предприятию необходимую финансовую самостоятельность с доходами, которые будут достаточны для удовлетворения всех финансовых потребностей (эксплуатация, содержание, вложение инвестиций и возврат кредита);

- развитие и направленность Предприятия на предоставление услуг, в которых основное внимание при выполнении уделяется абонентам;
  - содействие доступу Предприятия к источникам кредита, который будет достаточным для финансирования инвестиций;
  - Обеспечение Предприятия материалами и услугами, принятия мер по созданию конкурентоспособного рынка;
- 3.5. Руководствуясь предыдущими принципами и последующим распределением ролей и отраслей ответственности, этот Контракт Услуг определяет права и обязанности Предприятия в эксплуатации “Системы” и определяет права и обязанности Города, которая помогает Предприятию достичь поставленных целей:
- Предприятие обязуется в соответствии с принятой местной властью политикой и под её контролем управлять и предоставлять услуги по водоснабжению и канализации по принципу автономного, коммерческого, приближенного к клиентуре и финансово самостоятельного предприятия;
  - Город должен определить основные правила и контролировать достижения предприятия для того, чтобы защитить права населения на гарантированную услугу по оптимальной цене.

#### **IV. Права и обязанности предприятия**

4.1. В рамках этого Контракта Предприятие будет иметь следующие права и обязанности:

4.1.1. Эффективно использовать Систему, выполнять мероприятия по улучшению достижений, которые определены в Приложении № 1 этого контракта;

4.1.2. Ввести правила и процедуры, которые не противоречат действующему законодательству, эксплуатации Системы, включая управление персоналом;

4.1.3. Предложить Городу (или другому Учреждению, которое имеет полномочия утверждать тарифы), принять надлежащие оптимальные тарифы для покрытия стоимости услуг водоснабжения и канализации своим клиентам и финансирования необходимых инвестиций для поддержания качества услуг в будущем;

4.1.4. Принимать все оправданные и необходимые меры, включая уменьшение и прекращение услуг для оплаты долгов абонентами;

4.1.5. Контролировать планирование, изучение и внедрение инвестиций;

4.1.6. Информировать Город согласно пункту VII данного Контракта о своих финансовых и технологических достижениях;

4.1.7. В соответствии с действующим законодательством принимать все другие решения, которые оправданно необходимы для выполнения обязательств, включенных в этот Контракт.

4.2. Условия, необходимые Предприятию для выполнения обязательств в рамках этого Контракта:

4.2.1. Одобрение Городом (или другим учреждением, которое имеет полномочия утверждать тарифы) тарифов, которые позволяют Предприятию предоставлять услуги водоснабжения и водоотведения, как указано в этом Контракте.

4.2.2. Выполнение Городом, согласно этому Контракту, своих обязательств.

4.2.3. Любой нормативный акт органов государственной власти или органов местного самоуправления, которые легальным образом сделают невозможным выполнение Предприятием Контракта Услуг, освобождают Предприятие от выполнения обязательств по этому Контракту.

4.3. Если одно из условий, описанных в пунктах 4.2.1. – 4.2.3. этого Контракта Услуг не выполняется, Предприятие не несет ответственности за невыполнение обязательств, связанных с этим условием или договором в целом (ст. 61 Гражданского кодекса Украины).

Но в каждом случае Предприятие обязано как можно лучше в конкретных обстоятельствах выполнить свои обязанности.

## **V. Права и обязательства Города**

5.1. Город имеет следующие права и обязательства:

5.1.1. Своевременно проводить расчеты по услугам, которые Предприятие предоставляет городским учреждениям и организациям, которые финансируются за счет средств городского бюджета, не допуская задолженности сроком более 30 (тридцати) дней.

5.1.2. Своевременно возмещать Предприятию возможные субсидии и льготную разницу в тарифах, которые включены в цену, не допуская задолженности сроком больше 30 (тридцати) дней.

5.1.3. Контролировать выполнение Предприятием своих обязательств, которые включены в данный Контракт и принимать все необходимые меры для того, чтобы Предприятие выполнило свои обязательства.

5.1.4. Гарантировать Предприятию право эффективно, без вмешательства администрации Города или городского Совета эксплуатировать Систему.

5.1.5. Содействовать утверждению тарифов, которые необходимы для предоставления клиентам Предприятия услуг водоснабжения и канализации того качества, которое соответствует требованиям этого контракта, и выполнять другие обязательства, предусмотренные в Приложении 2 этого контракта.

5.1.6. Позволить Предприятию принимать все оправданные и необходимые меры согласно действующему законодательству с целью обеспечения своевременной оплаты клиентами услуг, предоставленных Предприятием, а также поддерживать Предприятие всеми возможными средствами.

5.1.7. Содействовать созданию в городе кондоминиумов.

5.1.8. Любым возможным образом помогать Предприятию выполнять его обязательства, которые записаны в этом Контракте Услуг и Уставе Предприятия .

5.2. Обязательства Города в рамках этого Контракта подчиняются следующим условиям:

5.2.1. Выполнение Предприятием обязанностей, включенных в данный Контракт;

5.2.2. Нормативные акты органов государственной власти или органов местного самоуправления, которые легальным образом сделают невозможным выполнение Городом Контракта Услуг, освобождают Город от выполнения обязательств по этому Контракту.

5.3. Если одно из условий, описанных в пунктах 5.2.1. – 5.2.2. Контракта Услуг не выполняется, Город не несет ответственности за невыполнение обязательств, связанных с этим условием.

## **VI. Программа улучшения показателей Системы**

6.1. Через 9 месяцев, не позднее, после подписания этого Контракта, Предприятие представит Городу детальный план действий по улучшению финансовых показателей и достижений эксплуатации, которые охватят, как минимум:

- внутреннюю реорганизацию структуры предприятия;
- введение современной системы финансового и хозяйственного управления;
- глобальное улучшение уровня поступлений;
- взимание оплаты с должников;
- мероприятия для уменьшения бартерного обмена;
- ведение учета оплаты согласно счетчиков;
- общественно-просветительное обучение;
- введение мероприятий управления спросом;
- программы по уменьшению потерь в сети, домах и квартирах;
- мероприятия по сохранению электроэнергии;
- планирование расходов на эксплуатацию и развитие Системы;
- подготовка рабочей модели оптимизации Системы.

6.2. План действия включит мероприятия по улучшению показателей на период 5 лет.

6.3. Через 9 месяцев, не позднее, после подписания этого Контракта Услуг, Предприятие подаст Городу детальную программу инвестиций на период 2002 – 2006 годы, указывая приоритетные рентабельные инвестиции.

6.4. На следующий, после передачи планов, месяц Стороны утвердят дополненный вариант Контракта (который включит план действий и программу инвестиций) и начало его действия.

## **VII. Отчетность**

### **7.1. Отчеты, которые готовятся Предприятием:**

7.1.1. На протяжении всего действия Контракта Услуг, Предприятие будет готовить квартальные отчеты нарастающим итогом с начала года.

7.1.2 Квартальные отчеты. Предприятие будет готовить ежеквартальные письменные отчеты. Наиболее поздний день подачи соответствующего отчета – 25 число месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала. В данном отчете будет определено каждое обязательство и достижение Предприятия по его выполнению, полное объяснение в случае невозможности выполнения и план мероприятий Предприятия по достижению выполнения данного обязательства в будущем.

7.1.3. Годовые отчеты. На протяжении всего действия Контракта Услуг, Предприятие будет предоставлять Городу аудиторские отчеты, которые будут включать баланс, отчет производства и финансовую таблицу, не позднее, чем через 90 дней после окончания каждого налогового года.

## **7.2. Отчеты, которые готовит Город:**

7.2.1. На протяжении всего действия Контракта Услуг Город будет готовить квартальные отчеты нарастающим итогом с начала года.

7. 2. 2.Квартальные отчеты. На протяжении всего действия Контракта Услуг, Город будет готовить ежеквартальные письменные отчеты (самое позднее – 25 дней после окончания каждого квартала) Предприятию по выполнению обязательств данного Контракта. В данном отчете будет определено каждое обязательство и достижение Города по его выполнению, полное объяснение в случае невозможности выполнения и план мероприятий по достижению выполнения данного обязательства в будущем.

## **VIII. Форс-мажорные обстоятельства**

8.1. Стороны не отвечают за выполнение своих обязательств в случае форс-мажорных обстоятельств.

8.2. Для этого Контракта «форс-мажорные обстоятельства» обозначают:

- гражданская война или восстание;
- общая война;
- полное отсутствия материалов и обеспечения;
- суровые климатические условия;
- любая другая причина, которая не зависит от обеих сторон.

## **IX. Другое**

9.1. Правопреемники. Этот договор является действующим для правопреемников Города и Предприятия.

9.2. Срок действия Контракта: Этот Контракт будет действительным на протяжении 5 лет после даты подписания обеими сторонами.

9.3. Изменения в Контракте Услуг: Изменения в этот Контракт могут быть внесены только при письменном согласии обеих сторон.

9.4. Действенность Контракта: Контракт вступает в силу с момента его подписания полномочными представителями сторон.

9.5. Во всем остальном, что не определено в этом Контракте, стороны руководствуются действующим законодательством Украины.

**Дата составления Контракта: 17 августа 2001 года**

**От Города Львова:  
“Львовводоканал”:**

Директор Департамента городского  
“Львовводоканал”:

**От ГКП**

Директор ГКП

## Задания в улучшении работы ГКП «Львовводоканал»

(база 2001 р. – 1\$ = 5,42 грн.)

№ п/п	Показатель	До конца 2000 г.	До конца 2001 г.	До конца 2002 г.	До конца 2003г.	До конца 2004 г.	До конца 2005г.	До конца 2006г.
1	24-часовое водоснабжение для не менее чем (х%) населения	н.в.			40%	45%	50%	50%
2	Не менее 10-часовое водоснабжение для (х%) населения	н.в.			75%	85%	100%	100%
3	Среднесуточное водопотребление на лицо (на подсоединенных домов), (ч/сут.)	207	198	193	185	178	170	164
4	Неучтенная вода не превышает (х%) общего подъема	42%			35%	33%	30%	30%
5	Удельное энергопотребление (квт*час/м <sup>3</sup> ) уменьшается по крайней мере на (х%) в сравнении с 2000 г	н.в.			5%	7%	10%	10%
6	Современная соответствующая компьютерная система бухучета и фин.отчетности внедрена с 12/2003г.	н.в.			xxx			
7	Уменьшение жалоб потребителей на (х%) в сравнении с 2000г.	н.в.			20%	35%	50%	50%
8	Процент сбора оплаты (фактич.сбор оплаты в							

	% к годовому объему выставленных счетов) не менее чем (х%)	75%	85%	88%	92%	93%	94%	94%
9	Операционное отношение (операционные расходы, раздел на операц. Прибыли) не превыш. (х)	1.26	1.01	0.85	0.79	0.78	0.76	0.76
10	Реализация воды (тис.м <sup>3</sup> /год)	72301	72672	70369	69248	67317	65704	64124
11	Годовая сумма дохода (тис. грн.)*	58570	70700	85360	87900	82020	83645	79295

---

Годовые суммы дохода подлежат корректированию в соответствии с курсом гривны относительно доллара США

**Обязательства «Города»****(база 2001 г. – 1\$ = 5,42)**

№ п/п	Показатель	2001г.	2002 г.	2003г	2004 г	2005 г	2006г
1	Инвестиции «Города» (млн.грн.)	-	2,20	2,20	1,10	1,10	-
2	Средний комбинированный тариф на услуги водоснабжения и водоотведения без НДС (грн./м <sup>3</sup> )	0,97	1,21	1,27	1,29	1,27	1,24
3	Общий уровень рентабельности, (%)	10	15	15	15	15	15

Инвестиции «Города» и средний комбинированный тариф подлежат корректированию в соответствии с курсом гривни относительно доллара США.



## **1. ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ КОНТРАКТА**

### **1.1. Общие сведения о контракте**

Договор на оказание услуг между коммунальным предприятием «Водоканал» и Запорожским горисполкомом заключен 3.02.2003 г. в рамках выполнения Плана корпоративного развития предприятия на 2000 – 2005 годы. План корпоративного развития предприятия был разработан и реализуется в соответствии с одним из разделов Кредитного соглашения между коммунальным предприятием «Водоканал» и Европейским банком реконструкции и развития. Контракт на предоставление услуг между КП «Водоканал» и Запорожским горисполкомом разработан в рамках законодательства Украины.

Корпоративный статус коммунального предприятия «Водоканал» - 100 % коммунальное (муниципальное) предприятие. Собственником предприятия является территориальная громада города Запорожья, от имени которой полномочия собственника выполняет городской совет. Городской совет, в свою очередь, передал функции организационно-хозяйственного управления Запорожскому горисполкому.

Коммунальное предприятие «Водоканал» - целостный имущественный комплекс с замкнутым циклом производства. Предприятие предоставляет услуги водоснабжения и водоотведения. Основные средства переданы предприятию на праве полного хозяйственного ведения на условиях, описанных в Уставе предприятия. Активы предприятия эксплуатирует и обслуживает наемный персонал, которого нанимает директор предприятия. Директора, в свою очередь, нанимает мер города.

Договор на оказание услуг читается вместе с Уставом предприятия и трудовым контрактом с директором «Водоканала».

Порядок соблюдения условий лицензии на право предоставлять услуги централизованного водоснабжения и водоотведения контролирует Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, который выдал лицензию.

Качество эксплуатации и обслуживания активов предприятия контролируют службы горисполкома (управление коммунального хозяйства, управление по вопросам экологии, управление коммунальной собственности, главное экономическое управление). «Водоканал» ежеквартально представляет в горисполком информацию о выполнении показателей деятельности предприятия. Горисполком еженедельно проводит совещания, на которых анализируется деятельность предприятия за прошедшую неделю.

Финансирование новых вложений в модернизацию оборудования осуществляется за счет кредита ЕБРР, бюджетных средств городского совета, собственных средств «Водоканала», средств Государственного фонда охраны окружающей природной среды.

Сроки контрактов соответствуют срокам инвестиционных кредитов.

На «Водоканале» в 2002 году создана Дирекция по работе с потребителями. На основании заключенных с потребителями договоров сотрудники дирекции выписывают акты отпуска воды и приема стоков. В обязанности Дирекции входит также прогнозирование уровня проплат.

В рамках реализации проекта «Программа инвестиций и развития системы водоснабжения и очистки воды г. Запорожье» коммунальное предприятие «Водоканал» разработало «Методику установления тарифов коммунальному предприятию «Водоканал». Методика утверждена решением исполнительного комитета Запорожского городского совета №67 от 28.02.2002г. и одобрена Европейским банком реконструкции и развития 12.01.2002 г.<sup>77</sup> Методика предусматривает регулярный пересмотр тарифов (2 раза в год на 1 января и 1 июля), что позволяет своевременно производить корректировку затрат в соответствии с производственно-хозяйственной деятельностью предприятия и учитывать интересы потребителей.

Исковые заявления о возмещении задолженности подаются в суды общей юрисдикции и хозяйственные суды. Судебные разбирательства происходят на всех уровнях - в местных, региональных и центральных судах по мере подведомственности споров и порядка пересмотра решений. При необходимости предприятие обращается в органы прокуратуры, которые в силу действующего законодательства имеют право подавать иски в суд от имени и в интересах государства (органов власти всех уровней, а также государственных и муниципальных предприятий).

Для обеспечения обязательств по контрактам и авансовым платежам поставщики, подрядчики предоставляют безусловные банковские гарантии, выданные приемлемыми для предприятия финансовыми учреждениями.

16 июля 2003 года Запорожский городской совет принял решение № 35 «О невозможности применения к коммунальному предприятию «Водоканал» положений Закона Украины «О возобновлении платежеспособности должника или признании его банкротом». Фактически, городской совет взял на себя обязательство осуществить санацию предприятия в случае возникновения угрозы объявления его банкротом.

Капитальные инвестиции в 2002 году составили:

Капитальные инвестиции (всего ) 28762,1 тысяч гривен

из них на реконструкцию трубопровода 27295,0 тысяч гривен

Введены в эксплуатацию основные фонды 708,0 тысяч гривен

Незавершенное строительство 26054,1 тысяч гривен

<sup>77</sup> Как описано в Общей части отчета (смотри раздел 2.1.3.) с августа 2001 года в Украине действует единый и обязательный для применения всеми водоканалами Порядок формирования тарифов на услуги централизованного водоснабжения. Однако применение Методики для Запорожского водоканала происходит в рамках Гарантийного соглашения между Украиной и ЕБРР, которое ратифицировано Верховным Советом Украины в октябре 1999 года. На момент ратификации Соглашения Положения о формировании тарифов еще не было.

## Оценка основных средств

	2001	2002
остаточная стоимость	303975,6	286818,9
первоначальная стоимость	928768,0	929922,3
износ	624792,4	643103,4

Финансовые издержки по инвестициям в 2002 году составили 1729,7 тысяч гривен

- Доля операционных затрат, покрываемых платежами потребителей – 100 %.
- Доля инвестиционных затрат, покрываемых платежами потребителей – 16,8 %.
- По состоянию на 1 октября 2003 года доля неоплаченных счетов составляет 85,1 миллионов гривен<sup>78</sup>

«Водоканал» оплачивает следующие налоги, обязательные платежи и сборы, предусмотренные Законом Украины «О системе налогообложения»:

<i>Налог, сбор, обязательный платеж</i>	<i>Порядок уплаты</i>
Налог на землю	Уплачивается за фактически используемую предприятием площадь земли с учетом ее рыночной стоимости
Коммунальный налог	Уплачивается в соответствии с Решением Городского Совета и исчисляется от среднесписочной численности работников предприятия.
Налог с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов	Уплачивается от объема двигателей автомобилей, состоящих на балансе предприятия по соответственным установленным ставкам
Сбор за специальное использование природных ресурсов	Уплачивается от количества поднятой воды из источника - реки Днепр по соответствующим установленным ставкам
Сбор за загрязнение окружающей природной среды	Уплачивается от количества сброшенных предприятием загрязняющих веществ по соответствующим установленным ставкам
Сбор за использование	Уплачивается от величены используемой

<sup>78</sup> Официальный курс гривны, установленный Национальным банком по состоянию на 21 ноября 2003 года составил: 5,3319 гривен за 1 доллар; 6, 34976 гривен за 1 евро.

<i>Налог, сбор, обязательный платеж</i>	<i>Порядок уплаты</i>
радиочастотного ресурса Украины	радиочастоты по соответственным установленным ставкам
Сборы на обязательное государственное социальное страхование	Уплачивается от фонда заработной платы
Налог на добавленную стоимость	Исчисляется в размере 20 % от стоимости оказанных услуг за отчетный период, либо полученных денежных средств на счет предприятия, в зависимости, какое из событий произошло первым. Исключение составляет стоимость услуг, оказанных населению и предприятиям, которые финансируются за счет бюджетных средств – датой возникновения налоговых обязательств по таким операциям является поступление денежных средств на счет предприятия.
Налог на прибыль предприятия	Исчисляется по ставке 30 % от налогооблагаемой прибыли предприятий. В состав валового дохода предприятия стоимости оказанных услуг за отчетный период предприятиям, которые финансируются за счет бюджетных средств, включается по факту поступление денежных средств на счет предприятия.

Источниками субсидий для КП «Водоканал» являются средства государственного бюджета.

При расчете тарифов на воду и услуги канализации в соответствии с Методикой «Водоканал» использует данные государственной статистической отчетности. В тарифах на воду и услуги канализации, утвержденные и действующие с 1 июля 2003 года, применен среднемесячный доход на 1 человека в размере 282,4 гривен. Если принять, что среднестатистическая семья в Украине состоит из 3-х человек, то среднемесячный доход на одну семью составит  $282,4 \times 3 = 847,2$  грн.

## **1.2. Технические характеристики контракта**

Общая численность жителей на территории обслуживания 941,8 тыс. чел., в том числе по городу Запорожье - 849 тыс. чел. Количество лицевого счетов по квартирному учету – 256150, по частному сектору (частные домовладения) – 45589. Количество пользователей предприятия – 5260.

Фактическая среднесписочная численность работников «Водоканала» за 9 месяцев 2003 года составила:

работников, всего	- 2957 чел.
в том числе:	
- рабочих	- 2277 чел.
- руководителей, специалистов, служащих	- 680 чел.

Источником водных ресурсов для коммунального предприятия «Водоканал» являются поверхностные воды реки Днепр.

Характеристика инфраструктуры:

1. Количество насосных станций – 26 штук
2. Общая протяженность водопроводных сетей - 2182 км.
3. По срокам эксплуатации сети делятся:
  - до 10 лет -185 км
  - от 11 до 20 лет – 376 км
  - От 21 до 30 лет – 318 км
  - От 31 до 50 лет – 1087 км
  - более 50 лет – 216 км
4. По материалам трубопровода.

Чугунные:

- $\varnothing \leq 100\text{мм}$  – 346,6км.
- $100\text{мм} < \varnothing \leq 200 \text{ мм}$  – 386,0 км.
- $200\text{мм} < \varnothing \leq 500\text{мм}$  – 208,8 км.
- $\varnothing > 500\text{мм}$  – 33,4

Стальные:

- $\varnothing \leq 100\text{мм}$  – 459,2 км.
- $100\text{мм} < \varnothing \leq 200 \text{ мм}$  – 168,5 км.
- $200\text{мм} < \varnothing \leq 500\text{мм}$  – 251,6 км.
- $\varnothing > 500\text{мм}$  – 291,5 км.

Железобетонные и другие – 36,4 км.

5. Общая длина магистральных трубопроводов диаметров от 900 до 1400 мм – 36 км.

На основании заключенных договоров выставляется следующее количество счетов:

юридическим лицам – 63120

населению, которое находится на прямых платежах:

по нормам – 301739

по индивидуальным приборам учета – 79102

по обще домовым приборам учета - 726

**За 2002 год объемы производства, реализации и потерь воды составили:**

<i>№ п/п</i>	<i>Наименование показателей</i>	<i>Единица измерения</i>	<i>2002 год</i>
1.	Подъем воды - всего	тыс. м <sup>3</sup>	174933,7
2.	Вода на технологические цели - всего	тыс. м <sup>3</sup>	18971,8
	то же в %	%	10,8
3.	Подача воды в сеть - всего	тыс. м <sup>3</sup>	155961,9
4.	Потери и неучтенный расход воды - всего	тыс. м <sup>3</sup>	55335,4
	То же в процентах к поданной воде	%	35,5
5.	Полезный отпуск воды потребителям - всего	тыс. м <sup>3</sup>	100626,5
	в том числе:		
	- население	тыс. м <sup>3</sup>	77467,2
	- прочие потребители	тыс. м <sup>3</sup>	23159,3

Продолжительность бесперебойных услуг - 24 часа в сутки. Непредвиденных отключений всего города нет. Количество утечек на уличных сетях, при которых отключение абонентов носит локальный характер, составляет - 4,5 тыс. в год.

## 2. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА АНАЛИЗА ДОГОВОРА НА ОКАЗАНИЕ УСЛУГ<sup>79</sup>

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ		
ОФОРМЛЕНИЕ КОНТРАКТА	Определение сторон и их полномочий	<p>Запорожский городской совет, от имени которого договор подписал городской голова (официальное название должности мэра). Он же является председателем городского совета и председателем исполкома. От имени предприятия Договор подписал директор, его полномочия определены в законодательстве и Уставе предприятия.</p> <p>В соответствии с законом «О местном самоуправлении» городские власти несут ответственность за обеспечение надлежащего управления объектами, которые находятся в собственности территориальных громад, их надлежащего содержания и эффективной эксплуатации, необходимого уровня и качества услуг.</p> <p>Водоканал создан с целью обеспечения производственной и хозяйственной деятельности в процессе предоставления населению услугами водоснабжения и водоотведения. Он создан по решению собственника имущества (городского совета), ему подчинен и подконтролен. Никакого конкурса при выборе оператора нет, поскольку город сам создал предприятие, управляет и контролирует его деятельность</p>	
ПРЕДМЕТ КОНТРАКТА	Общее определение прав и обязательств, передаваемых	Городской совет передает Водоканалу имущество на праве полного хозяйственного ведения, при котором плата за использование имущества не взимается.	

<sup>79</sup> Многие выводы комментарии в колонке «Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг», базируется на Уставе предприятия. Согласно Договора, Устав является его неотъемлемой частью.

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	властями оператору	<p>В процессе деятельности по производству и предоставлению услуг потребителям, предприятие осуществляет следующее:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) услуги централизованного водоснабжения и водоотведения в городе осуществляет только ВК;</li> <li>2) эксплуатирует и обслуживает все активы (основные и оборотные средства);</li> <li>3) имеет право в порядке, описанном в Уставе и законодательстве, распоряжаться и отчуждать имущество;</li> <li>4) несет ответственность за надлежащее и эффективное использование активов;</li> <li>5) готовит и передает на утверждение исполкома планы деятельности предприятия и порядок использования прибыли. Городской совет принимает решение о размере той части прибыли, которая подлежит зачислению в городской бюджет;<sup>80</sup></li> <li>6) выставляет счета потребителям и взимает с них плату;</li> <li>7) ВК несет риск коммерческой деятельности;</li> <li>8) обеспечивает сохранность имущества;</li> <li>9) отвечает по всем обязательствам перед другими лицами;</li> <li>10) отвечает за выполнение условий специальных лицензий и природоохранных норм;</li> <li>11) утверждает учетную политику</li> </ol>	

<sup>80</sup> В связи со сложной финансовой ситуацией, которая сложилась на коммунальных предприятиях, практика перечисления части прибыли в бюджет города практически не применяется и нам такие случаи не известны.



КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		предприятия.	
ОБСЛУЖИВАЕМАЯ ТЕРРИТОРИЯ	Определение обслуживаемой территории в пределах территории, подведомственной администрации	<p>Карта с обозначением территории обслуживания является Приложением к Договору<sup>81</sup>. Предприятие обслуживает только тех потребителей, которые находятся на определенной территории. Карта должна ежегодно обновляться с целью отображения изменений территории обслуживания.</p> <p>В Договоре не оговорена возможность корректировки затрат и доходов (тарифов) в связи с пересмотром территории обслуживания.</p>	
СРОК ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение даты вступления в силу и даты истечения контракта	Контракт заключен 3 февраля 2003 года. Вступил в силу с момента подписания и является бессрочным.	
<b>ГЛАВА 2 ОБЯЗАННОСТИ ОПЕРАТОРА</b>			
СТРАХОВАНИЕ	Определение обязательств сторон в части страхования	В рассматриваемом Договоре не предусмотрено.	
<b>ГЛАВА 4 ПРОИЗВОДСТВЕННОЕ ОБОРУДОВАНИЕ</b>			
ПЕРЕДАЧА ИМУЩЕСТВА В НАЧАЛЕ ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение передаваемого оператору производственного оборудования и условий передачи, включая права собственности	<p>В начале действия контракта вопрос о передаче имущества не стоял. На момент его подписания Запорожский водоканал уже существовал как юридическое лицо, которому город уже передал в Уставный фонд имущество. В Уставе утвержден порядок получения, регистрации и использования на праве полного хозяйственного ведения имущества. Приложением к Уставу должен быть акт приема-передачи имущества. Город остается владельцем переданного предприятию имущества.</p> <p>В соответствии с законодательством все</p>	

<sup>81</sup> Карта считается закрытой информацией.

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>основные фонды, которые появляются на предприятии в процессе его деятельности, должны быть внесены в его уставный фонд. Однако на практике это происходит очень редко. Предприятия ограничиваются постановкой вновь созданного или приобретенного оборудования постановкой на баланс.</p> <p>Изложенная в этом пункте информация не содержится в Договоре.</p>	
<b>ГЛАВА 5 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ</b>			
ПЕРСОНАЛ ОПЕРАТОРА	<p>Определение требований к подготовке и организации работы персонала</p> <p>Возможные условия найма текущего персонала муниципального водоканала</p>	<p>Нормативные и квалификационные требования к наемному персоналу содержатся в общегосударственных нормативных актах.</p> <p>В Договоре эти вопросы не отображены, кроме обязанности ВК отчитываться городской власти о выполнении требований по обеспечению безопасности труда и охране здоровья работников.</p>	
<b>ГЛАВА 6 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ И КОНТРОЛЬ</b>			
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ	<p>Определение требований к результатам (качество воды, бесперебойное обслуживание)</p>	<p>Водоканал должен, как минимум, круглосуточно подавать потребителям питьевую воду в достаточном объеме целый год и в любую погоду. Качество подаваемой воды должно отвечать требованиям, которые установлены действующим государственным стандартом, или теми стандартами, которые могут быть установлены в</p>	<p>В Договоре не предусмотрено</p>

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		<p>будущем.</p> <p>В Договоре есть посылка о том, что другие показатели уровня услуг должны быть предусмотрены в Плане корпоративного развития предприятия.</p> <p>В Договоре имеется посылка на необходимость соблюдения условий специальных лицензий и разрешений, а также регулярную отчетность перед городом о соблюдении их требований в части нормативных требований к качеству воды, объемам выработки и давлению</p> <p>Одним из условий Договора является обязанность ВК принять Программу корпоративного развития, которая должна содержать перечень мероприятий, направленных на улучшение эксплуатационной эффективности и улучшение эксплуатационных показателей, которые позволят измерить прогресс в деятельности предприятия.</p> <p>По согласованию с</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		установленными законодательством органами центральной исполнительной власти (или их местными представительствами) город своим решением может уточнять параметры и нормативы потребительских свойств, режим предоставления услуг и уровень их качества с учетом технического состояния основных средств предприятия, климатических и других местных условий. При этом должен быть оговорен срок, на который такие параметры устанавливаются	
ИНДИКАТОРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	<p>Определение механизмов измерения для оценки результатов работы оператора и возможно – расчета параметров дохода на основе результатов.</p> <p>При заданных качестве обслуживания (качество воды, бесперебойность и т.д.) и особенностях производственного оборудования (отсутствие счетчиков и т.д.)</p>	<p>В тексте Договора информация не содержится</p> <p>Перечень эксплуатационных показателей, которые позволят измерить прогресс в улучшении его деятельности, должен содержаться в Плане корпоративного развития предприятия</p>	<p>В тексте Договора информация не содержится</p> <p>Перечень эксплуатационных показателей, которые позволят измерить прогресс в улучшении его деятельности, должен содержаться в Плане корпоративного развития предприятия</p>

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	оцениваются только улучшения		
ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПОТРЕБИТЕЛЯМИ И ОПЕРАТОРОМ	Определение документов, регулирующих отношения между потребителями и оператором, и порядка подключения; разграничение производственного и частного имущества	<p>Правила предоставления услуг приняты только на общегосударственном уровне. В городе местные правила не принимались, поэтому в Договоре не оговорены.</p> <p>Общие требования по доступу потребителей к услугам установлены общегосударственным и Правилами предоставления услуг. Местные правила не разработаны и в Договоре не отображены.</p> <p>Случаи принятия решений об отказе от взимания платы с потребителей, оказавшихся в сложной финансовой ситуации, не предусмотрены.</p> <p>В случае аварий или ограничения водных ресурсов ВК может установить режим подачи воды по графику или уменьшить давление во внешних сетях. Эти решения принимаются по согласованию с соответствующими органами и на определенный срок.</p> <p>Случаи отключения</p>	Ничего отличительного от того, что касается водоснабжения, в Договоре не предусмотрено

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
		воды при проведении ремонтов установлены на государственном уровне и никакой дополнительной информации в Договоре нет.	
<b>ГЛАВА 8 ОБСЛУЖИВАНИЕ, ЗАМЕНА ОБОРУДОВАНИЯ И КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ</b>			
ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ И ЗАМЕНЫ ОБОРУДОВАНИЯ	Четкое разграничение обязанностей администрации и оператора в части обслуживания и замены оборудования с целью сохранения или повышения стоимости имущества  Определение двух видов работ	Договором на предоставление услуг не установлено разграничение полномочий по текущему техническому обслуживанию и замене крупного оборудования. Указано, что в Плане корпоративного развития предприятия, который будет принимать предприятие, должен содержаться раздел о программе обновлении активов по водоснабжению и водоотведению  Порядок текущего, аварийного и капитального обслуживания оборудования установлены на государственном уровне.	
РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ, ЗАМЕНЕ ОБОРУДОВАНИЯ И КАПИТАЛЬНЫМ ВЛОЖЕНИЯМ	Определение роли каждой из сторон в обслуживании, замене оборудования и капитальных вложениях. Для замены оборудования и вложений даются ссылки на соответствующую программу развития предприятия	В Договоре не определены полномочия и обязанности сторон по замене оборудования и капитальных вложениях, кроме положения о том, что в План корпоративного развития ВК должен содержать программу обновления активов.	
<b>ГЛАВА 9 ФИНАНСОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ</b>			
ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ СТОРОН	Определение всех доходов и	Согласно Договора ВК должен предоставлять городу ежеквартальный и	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	<p>субсидий, их сборщиков и получателей и периодичности платежей</p> <p>Определение условий изменения расчетных затрат и доходов (инфляция)</p> <p>Определение тарифов и порядка их установления и расчета</p>	<p>годовой балансы, а также отчет о финансовых результатах, бухгалтерскую и статистическую отчетность по формам и в сроки, установленные законодательством. Он также должен представлять городу по его требованию необходимую детальную текущую информацию по бухгалтерским и финансовым вопросам для оценки финансовой ситуации на предприятии.</p> <p>Детального описания финансовой схемы нет.</p> <p>Отдельный раздел Договора описывает общие принципы тарифной политики, порядка оплаты услуг потребителями и пересмотра тарифов.</p> <p>Тарифы рассчитываются по утвержденной городом Методике и должны покрывать ВК оплату всех работ и деятельности, связанной с предоставлением услуг. Они должны отображать финансовую стоимость услуг подачи воды и отвода стоков, включая все затраты на производство, обслуживание и расширение услуг. Эти затраты должны предусматривать достижение минимального стандарта услуг, предусмотренного Планом корпоративного развития предприятия, стимулировать эффективное и рациональное использование ресурсов, учитывать платежеспособность потребителей. Структура тарифов должна учитывать предоставление и оплату услуг как по счетчикам, так и по нормам. Тарифы должны учитывать все новые подключения потребителей к сети.</p> <p>Если тарифы не утверждены согласно эти принципам по причинам, которые зависят от города, город должен компенсировать тот дефицит, который возникает в доходах предприятия.</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
УСЛОВИЯ ПЕРЕСМОТРА ПАРАМЕТРОВ ДОХОДОВ	Описание порядка пересмотра доходов по прошествии определенного периода или при существенных изменениях в производственной деятельности	В Договоре не предусмотрено, кроме случаев корректировки тарифов (описано в предыдущем пункте).	
<b>ГЛАВА 11 КОНТРОЛЬ И ГОДОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ</b>			
КОНТРОЛЬ СО СТОРОНЫ АДМИНИСТРАЦИИ	Определение масштабов контроля со стороны администрации	<p>Город контролирует деятельность ВК и порядок выполнения Договора через:</p> <p>А) передачу городу утвержденного дирекцией Плана корпоративного развития водоканала;</p> <p>Б) предоставление предприятием годового отчета по экологическим вопросам, который должен включать информацию о порядке соблюдения условий специальных разрешений и лицензии, состояния охраны здоровья о охраны труда работников ВК, наложение административных взысканий на должностных лиц предприятия, о взаимодействии с общественностью;</p> <p>В) бухгалтерскую, финансовую и статистическую отчетность предприятия.</p>	
ГОДОВЫЕ ОТЧЕТЫ ОПЕРАТОРА	Описание информации, которую оператор обязан представлять администрации для сведения и контроля. Годовой отчет должен включать в себя техническую часть, раздел, посвященный потребителям, и	Договором не предусмотрено, кроме того, что описано в предыдущем параграфе «Определение масштабов контроля со стороны администрации»	



КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	финансовую часть и обеспечивать исчерпывающую информацию об оказываемых услугах и выполнении условий контракта		
	ГЛАВА 12 ГАРАНТИИ И САНКЦИИ		
ГАРАНТИИ	Описание гарантий оператора в отношении исполнения контракта и бесперебойности услуг	Не предусмотрено, кроме гарантии города устанавливать тариф на уровне покрытия всех работ и деятельности, связанных с предоставлением услуг, также компенсации дефицита доходов предприятия в случае установления и тарифа ниже этой границы.	
АРБИТРАЖ	Определение условий урегулирования конфликтов	<p>Не предусмотрено создание специального органа, который бы контролировал ход выполнения условий Договора или разрешал споры.</p> <p>Установлено, что стороны прилагают все усилия для разрешения разногласий путем переговоров. Если споры не удастся решить таким путем, стороны оставляют за собой право обратиться в Хозяйственный (арбитражный) суд Запорожской области.</p>	
ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ	Определение величины и оснований для штрафных санкций за нарушение условий контракта	Не предусмотрено	
ЭКСТРЕННЫЕ МЕРЫ	Определение порядка принудительного обеспечения в случае неспособности оператора поддерживать адекватное	<p><i>Временные меры</i></p> <p>Не предусмотрено применение</p> <p><i>Расторжение контракта</i></p> <p>Не предусмотрен порядок расторжения</p>	

КОМПОНЕНТ	ЦЕЛЬ	Информация, которая содержится в Договоре на предоставление услуг	
		Водоснабжение	Водоотведение
	обслуживание		
	ГЛАВА 13 ИСТЕЧЕНИЕ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА		
СТАБИЛЬНОСТЬ УСЛУГ ПО ИСТЕЧЕНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение условий перехода имущества и обязательств по истечении срока действия контракта, обеспечивающих непрерывность обслуживания	Не предусмотрено	
РАСПОРЯЖЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ ПО ОКОНЧАНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ КОНТРАКТА	Определение порядка передачи имущества	Не предусмотрено	
РАСЧЕТЫ ПО КАПИТАЛЬНЫМ ВЛОЖЕНИЯМ	Определение порядка расчетов по неизрасходованным капитальным вложениям для обеспечения стабильности производственных активов	Не оговорено	

### 3. ТЕКСТ ДОГОВОРА НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ

#### ДОГОВОР № 9

#### на предоставление услуг

г.Запорожье

“3” февраля 2003

г.

Запорожский городской совет, в дальнейшем “ Город Запорожье” в лице Городского головы Поляка Александра Владимировича, который действует на основании Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине” (№ 280/ 97 – ВР от 21.05.1997 г.) и коммунальное предприятие “ Водоканал”, в дальнейшем Водоканал, в лице и.о. генерального директора Спасюка Петра Андреевича, который действует на основании Устава предприятия и приказа № 33д от 16.01.03 г., составили этот договор и нижеследующем:

#### 1. Предмет договора

- 1.1. Предметом договора является организация и обеспечение производственной, хозяйственной деятельности Водоканала и взаимодействие с Запорожским городским Советом по обеспечению потребителей услугами из централизованного водоснабжения и водоотведения.
- 1.2. Этот договор должен читаться совместно с действующим Уставом Водоканала (включая любые последующие дополнения или поправки), а также существующим контрактом между генеральным директором и “Городом Запорожье”.

#### 2. Определения

- 2.1. Определения принимаются в соответствии с Законом Украины “ О питьевой воде и питьевом водоснабжении” ( № 2918-111, 10 января 2002 г.) и другими законодательными актами Украины.
  - 2.1.1. Устав – это действующий Устав Водоканала, включая любые последующие дополнения или поправки.
  - 2.1.2. Контракт - это трудовое соглашение действующего генерального директора с “Городом Запорожье”.
  - 2.1.3. Абоненты Водоканала – предприятия, организации, учреждения и граждане, которые имеют жилые дома или их части на правах частной собственности, на которых открыты личные счета и находящиеся с Водоканалом в договорных отношениях и пользующиеся услугами Водоканала.
  - 2.1.4. Потребитель услуг – юридическое или физическое лицо, которое использует питьевую воду для обеспечения физиологических, санитарно-гигиенических, бытовых и хозяйственных нужд.
  - 2.1.5. Исполнитель услуг – Водоканал, предприятие, организация и учреждение при непосредственном оказании потребителям коммунальных услуг по водоснабжению и водоотведению.

- 2.1.6. Производитель услуг – Водоканал как производитель услуг по водоснабжению и водоотведению.
- 2.1.7. Централизованное питьевое водоснабжение – хозяйственная деятельность по обеспечению потребителей питьевой водой с помощью комплекса объектов, сооружений, распределительных водопроводных сетей, связанных единым технологическим процессом.
- 2.1.8. Централизованное водоотведение – хозяйственная деятельность по отведению и очистке коммунальных и других сточных вод с помощью комплекса объектов, сооружений, коллекторов, трубопроводов, связанных единым технологическим процессом производства и транспортировки питьевой воды.
- 2.1.9. ПКР – План корпоративного развития Водоканала.

### **3. Территория оказания услуг**

- 3.1. Водоканал оказывает услуги водоснабжения и очистки воды в соответствии с Уставом (или “согласно контрактам с потребителями”) в пределах территории, которая показана на карте, прилагающейся к этому договору. Такая карта должна ежегодно обновляться, чтобы отражать изменения территории предоставления услуг.

## **4. Тарифы и цены**

### **4.1. Общие принципы**

- 4.1.1. Система тарифов должна обеспечивать Водоканалу оплату любой работы и деятельности, которая прямо или косвенно связана с предоставлением услуг, таких как подключение или отключение, подача и обеспечение питьевой водой, отвод стоков, связанные активы и любые другие статьи в соответствии с Уставом и в рамках действующего законодательства.
- 4.1.2. Система тарифов базируется на следующих общих принципах:
  - а) цены и тарифы должны отображать финансовую стоимость услуг подачи питьевой воды и отвода стоков, включая все расходы на производство, обслуживание и утвержденное расширение услуг. Эти расходы должны предусмотреть достижение минимального стандарта услуг, которые необходимо предоставлять согласно ПКР и в соответствии всем правовым требованиям, которые относятся к стандартам качества питьевой воды и защите окружающей среды.
  - б) стимулировать рациональное и эффективное использование оказанных услуг и наличных ресурсов для оказания этих услуг.
  - в) Принимать во внимание способность потребителей оплачивать услуги.

### **4.2. Оплата услуг**

- 4.2.1. Водоканал несет ответственность за сбор платежей за услуги. Для этого все счета, выписанные за предоставление услуг, должны немедленно вступать в действие и оплата должна осуществляться в соответствии с действующим законодательством Украины.
- 4.2.2. Город Запорожье, все исполнительные органы городского совета, все предприятия, учреждения и организации, подчиненные городскому совету

или его исполнительным органам, или финансируются полностью или частично за счет местного бюджета, должны выполнять условия контрактов на снабжение/ услуги и должны оплачивать соответствующую стоимость за полученные услуги в соответствии с действующими тарифами.

- 4.2.3. Структура тарифов должна учитывать потребление по счетчикам и иметь положение о применении тарифов по нормативам для определенных категорий потребителей.
- 4.2.4. Структура тарифов должна учитывать все новые юридические обязательства и обязательства по предоставлению услуг (включая обязательства предоставлять услуги новым жилым территориям), с момента, когда такие обязательства вступают в силу.

### **4.3. Изменение тарифов**

- 4.3.1. Тарифы должны пересматриваться в соответствии с Методикой установления тарифов, утвержденной решением исполнительного комитета Запорожского городского совета № 67 от 28.02.02г.
- 4.3.2. Если пересмотр тарифов, которые рассчитаны в соответствии с Методикой установления тарифов, не вступает в силу в установленную дату по причинам, находящимся в пределах контроля “Города Запорожья”, “Город Запорожье” компенсирует тот дефицит, который возникает в доходах Водоканала.

### **5. Долги и отключения**

- 5.1. Водоканал имеет право отключать любую подачу воды при условии предварительного напоминания и уведомления о неоплате (в соответствии с Законом Украины “ О питьевой воде и питьевом водоснабжении”, который вступил в силу 10 января 2002 г.) до момента погашения задолженности. Однако, Водоканал должен помнить о последствиях подобных действий для здоровья, безопасности общественности и конституционных прав граждан.

### **6. Бухгалтерская информация**

- 6.1. Принимать решение об отказе от взимания платы с потребителей в сложной финансовой ситуации.

### **7. Информация для общественности и отношения с потребителями**

- 7.1. Основой отношений между Водоканалом и его потребителями является Закон Украины “ О питьевой воде и питьевом водоснабжении”, который вступил в силу 10 января 2002 г. ( № 2918 – 111).
- 7.2. Водоканал должен проинформировать через официальную прессу или листовкой в уголке потребителя всех потребителей о нижеследующем:
  - а) услуги, которые предоставляются;

- b) тарифы и цены;
- c) часы работы офиса;
- d) как оплачивать по счетам к оплате;
- e) процедуру подачи жалоб;
- f) процедуры и средства тестирования счетчиков воды;
- g) действия во время чрезвычайных ситуаций;
- h) уровень услуг по существующей версии ПКР.

7.3. При отклонении качества воды по тем или другим показателям от стандарта, производитель услуг обязан уведомить абонентов, исполнителей и потребителей услуг в средствах массовой информации и получить разрешение Госстандарта Украины, Министерства охраны здоровья или СЭС соответствующей территории.

7.4. Водоканал обязан собирать, обрабатывать, бессрочно сохранять и бесплатно передавать в систему государственного мониторинга по установленным каналам связи первичные показатели качества питьевой воды, концентрации загрязняющих веществ в промышленных сточных водах по собственным данным и по данным предприятий, которые пользуются городской канализацией, и загрязняющих веществ в сточных водах после очистных сооружений. Эти данные должны предоставляться бесплатно.

## **8. Стандарты и уровень услуг**

8.1. Водоканал должен, как минимум, непрерывно подавать потребителям питьевую воду в достаточном объеме для удовлетворения спроса целый год и при любых погодных условиях. Качество питьевой воды должно отвечать установленным стандартам (действующим государственным стандартам 2874-82 и новым стандартам в будущем).

8.2. Другие уровни услуг определяются действующей версией ПКР.

## **9. Неучтенная вода**

9.1. Водоканал должен иметь план уменьшения объемов неучтенной воды или как часть ПКР, или отдельно, чтобы обеспечить оценку и контроль неучтенной воды. Цели, которых необходимо достичь по неучтенной воде, должны ежегодно согласовываться Водоканалом и “Городом Запорожье” и учитывать программу восстановления сетей.

## **10. Планы корпоративного развития**

10.1 Водоканал должен принять и в дальнейшем содействовать осуществлению Плана Корпоративного Развития, который должен содержать по крайней мере следующее:

(a) Программу улучшения финансовых и эксплуатационных показателей, которая должна включать следующее:

- (1) мероприятия, направленные на повышение эффективности управления поступлениями (выставление счетов, сбор платежей, управление задолженностью и уменьшение суммы безнадежных долгов);

- (2) усовершенствование финансового менеджмента;
  - (3) мероприятия, направленные на повышение эксплуатационной эффективности;
  - (4) эксплуатационные показатели, позволяющие измерять прогресс в улучшении работы.
- (b) План улучшения экологических показателей.
  - (c) Программу общественного информирования.
  - (d) Программу восстановления активов, достаточных для обеспечения уровней предоставления услуг по водоснабжению и сбору и очищению сточных вод, которые должны поддерживаться.
  - (e) Отчет о прогрессе достижения целей, которые были установлены на предыдущий год.

## **11. Предоставление информации “Городу Запорожье”**

- 11.1. Водоканал должен предоставлять “Городу Запорожье” копию ПКР, о котором сказано в вышеприведенном разделе 10, на протяжении 30 дней после принятия его дирекцией Водоканала.
- 11.2. Водоканал должен предоставлять “Городу Запорожье” годовой отчет по экологическим вопросам на протяжении 60 дней после окончания отчетного года. Отчет должен содержать следующую информацию:
  - (a) о состоянии согласования лицензий и других разрешений по вопросам охраны окружающей среды и здоровья и безопасности рабочих, являющихся необходимыми для Проекта и осуществления Водоканалом своей деятельности по законам и нормативным документам Украины;
  - (b) сведения о случаях невыполнения Водоканалом действующих законов по вопросам охраны окружающей среды и здоровья и безопасности рабочих (включая штрафы, наложенные на Водоканал, или любые имеющиеся в наличии возможные иски в этой связи либо гражданские, либо уголовные, административные и другие) и о мероприятиях, осуществленных Водоканалом для решения любых проблем в этих отраслях;
  - (c) об инициативах по повышению защиты здоровья и безопасности рабочих;
  - (d) о взаимодействии с общественностью по экологическим вопросам.

## **12. Другие права и обязанности сторон**

- 12.1. “Город Запорожье” осуществляет управление Водоканалом в соответствии с действующим законодательством и Уставом.
- 12.2. По согласованию с МОЗ, Минтруда, Госстандартом, Госстроем и их органами на местах “Город Запорожье” имеет право уточнять параметры и нормативы потребительских свойств, режимы предоставления услуг и устанавливать предельный уровень качества с учетом мощности, состава и уровня износа основных фондов предприятий водоснабжения и водоотведения, климатических и других местных условий.
- 12.3. Принимать решение об отказе от взимания платы с потребителей в сложной финансовой ситуации.

### **13. Особые условия**

13.1. Изменение условий этого договора возможно только по письменному согласию сторон или при изменении действующего законодательства, что влияет на существенные условия договора.

### **14. Разрешение споров**

14.1. Стороны Договора прилагают все усилия для разрешения разногласия путем переговоров.

14.2. Споры, не урегулированные путем переговоров, подлежат рассмотрению в хозяйственном суде Запорожской области по заявлению заинтересованной стороны.

### **15. Ответственность сторон**

15.1. За невыполнение взятых на себя обязательств Стороны по договору несут ответственность в соответствии с действующим законодательством Украины.

### **16. Срок действия договора**

16.1. Этот договор вступает в силу с момента подписания сторонами и является бессрочным.

### **17. Юридические адреса сторон**

“Город Запорожье”  
69105, г. Запорожье, пр-т Ленина, 206

Официальная печать Городской голова \_\_\_\_\_ А.В.Поляк

Коммунальное предприятие “Водоканал” г.Запорожья  
69002, г. Запорожье, ул. Артема, 61

Официальная печать И.о.генерального директора \_\_\_\_\_ П.А.Спасюк



## Раздел 2. Город Донецк

### 1. ОПИСАНИЕ КОНТРАКТА

#### 1.1. Общие сведения о контракте

5 мая 1997 года между ОАО "Донуглеводоканал" и Донецким региональным отделением Фонда государственного имущества был заключен договор аренды государственного имущества. В то время сети и сооружения водоснабжения и водоотведения, эксплуатируемые ОАО "Донуглеводоканал", были государственной собственностью. Впоследствии в коммунальную собственность территориальной громады г.Донецка передавались сети и сооружения водоснабжения и водоотведения от различных ведомств и предприятий, а ОАО "Донуглеводоканал" принимало их в обслуживание. В коммунальную собственность были передана и инфраструктура водоснабжения и водоотведения из государственной собственности.

Целью заключения договора была необходимость придать взаимоотношениям между территориальной громадой г.Донецка и ОАО "Донуглеводоканал" законный характер и упорядочить эти отношения.

Договор на техническую эксплуатацию коммунального имущества был заключен 20 августа 2001 года.

Срок действия договора – 5 лет с момента подписания с продлением на такой же срок и на тех же условиях при отсутствии заявления сторон.

Договор на техническую эксплуатацию коммунального имущества основывается на Законах Украины "О местном самоуправлении в Украине", "О предприятиях", "О хозяйственных обществах".

Корпоративный статус предприятия водного хозяйства

Форма собственности ОАО "Донуглеводоканал" – коллективная.

Организационно-правовая форма – открытое акционерное общество.

Государственной доли в уставном фонде ОАО "Донуглеводоканал" нет.

Владельцем инфраструктуры водоснабжения и водоотведения является территориальная громада г.Донецка.

Эксплуатирует и обслуживает сети и сооружения водоснабжения и водоотведения предприятие негосударственной формы собственности - ОАО "Донуглеводоканал".

Состояние, направление и эффективность использования имущества контролирует Собственник имущества в лице Городского управления коммунального хозяйства.

Имеет место частичное финансирование модернизации и замены оборудования за счет средств областного и городского бюджетов. Это финансирование не носит постоянного характера. Факты инвестиционных кредитов отсутствуют

Выставление счетов потребителям услуг и прогнозирование уровня платежей осуществляет ОАО "Донуглеводоканал".

Сбор платежей осуществляет Единый расчетный центр, с которым у предприятия заключен соответствующий договор (прием платежей ЕРЦ осуществляется по единой расчетной книжке на все виды коммунальных услуг).

В настоящее время в г.Донецке применяется система тарифов, предусматривающая перекрестное субсидирование населения за счет промышленных потребителей.

Предприятием осуществлены и переданы на рассмотрение предложения по изменению тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения в соответствии с "Порядком формирования тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения".

Основными видами претензий с участием сторон договора занимаются Хозяйственный суд Донецкой области и суды общей юрисдикции, расположенные в г.Донецке.

Механизм предотвращения банкротств отсутствует. В случае банкротства предприятия действия по нему производятся в соответствии с Законом Украины "О восстановлении платежеспособности должника или признания его банкротом".

Первоначальная стоимость основных средств, относящихся к инфраструктуре водоснабжения и водоотведения – 91 439 тыс.грн.

Остаточная стоимость основных средств, относящихся к инфраструктуре водоснабжения и водоотведения - 20 225 тыс.грн.

Первоначальная стоимость основных средств акционерного общества - 9 938 тыс.грн.

Остаточная стоимость основных средств акционерного общества – 4226 тыс.грн.

Размер инвестиций в 2001 году – 3 327 тыс.грн.

Инвестиций в 2002 году не осуществлялись.

Доля операционных затрат, покрываемых платежами потребителей услуг составляет 86 %. В настоящее время инвестиционные затраты потребителями услуг не покрываются.

Доля неоплаченных счетов в денежном выражении за 9 месяцев 2003 года составляет 3%.

Доля неоплаченных счетов по числу потребителей за 9 месяцев 2003 года составляет 21%.

За 9 месяцев 2003 года начислены следующие налоги и платежи в бюджет:

<i>Налоги и сборы</i>	<i>Сумма к платежу, тыс.грн.</i>	<i>Доля в объеме доходов, %</i>
НДС	572	2,2
Налог на прибыль	---	---
Сбор за специальное использование водных ресурсов	1780	6,7
Налог на землю	138	0,5
Коммунальный налог	13	0,05
Сбор за загрязнение окружающей среды	8	0,03
Сбор с владельцев транспортных средств	38	0,1
<b>ИТОГО</b>	<b>2549</b>	<b>9,6</b>

Источниками субсидий для предприятия выступают местный, областной и государственный бюджет

Исследования среднего дохода на "типového потребителя" и "типového домохозяйство" на предприятии не производилось. По ориентировочной оценке (по информации органов статистики) средний доход на "типového потребителя" составляет 506 грн/месяц и на "типového домохозяйство" – 1500 грн/месяц.

## **1.2. Технические характеристики**

Число пользователей/клиентов по категориям (население, предприятия) и численность жителей на территории обслуживания

Количество лицевых счетов (клиентов), всего	140 073
в т.ч. население	138 480
предприятия	1 593
Численность населения на обслуживаемой территории (ориентировочные данные)	350 000

Численность соответствующего персонала (с разбивкой по специальностям)

Общее количество работающих - 1003 человека

Количество рабочих по основным профессиям приведено в таблице.

Профессия	Количество, чел.
Слесарь аварийно-восстановительных работ	104
Механизатор	31
Газоэлектросварщик	23
Машинист насосных установок	70
Оператор на решетках	30
Рабочие ремонтных бригад	90
Водитель	119
Обходчик	21
Сторож	81
Контролер	72
Диспетчер	21

Характеристики ресурсов (по качеству и объему) для каждого производственного объекта: источник (грунтовые, поверхностные воды), основные параметры качества с учетом международных стандартов или норм (в части микробиологического и химического состава), мощности

Источником водоснабжения г.Донецка являются поверхностные воды, поступающие по каналу Северский Донец – Донбасс. Эксплуатацию канала, очистку и подготовку воды осуществляет ГПП "Укрпромводчермет". С двух фильтровальных станций вода по системе магистральных водоводов поступает на водопроводные узлы (насосные станции второго подъема), эксплуатируемые ОАО "Донуглеводоканал".

### **Инфраструктура**

Производство: описание технологии и оборудования для каждого производственного объекта

Распределение: количество и вместимость, число насосных станций, протяженность трубопроводов с разбивкой по возрасту и материалам, длина магистралей, количество счетчиков

ОАО "Донуглеводоканал" эксплуатируются три водопроводных узла (насосные станции II – подъема) имеющих резервуары чистой воды, здание машинного зала, помещениями хлораторных. Питьевая вода с фильтровальных станций по магистральным трубопроводам подается на водопроводные узлы, находящиеся в городской черте и подающие воду потребителям в определенные городские районы. На водопроводных

узлах вода поступает в резервуары чистой воды откуда, после дохлорирования, поступает на насосные агрегаты находящиеся в машинном зале.

<i>Наименование водопроводного узла</i>	<i>Проектная мощность тыс. м<sup>3</sup> в сутки</i>	<i>Фактическая мощность тыс. м<sup>3</sup> в сутки</i>	<i>Объем резервуаров тыс. м<sup>3</sup></i>	<i>Кол-во насосных агрегатов, шт.</i>
б-Красная Звезда	75	50	20	8
ДКЗХИ	14	4,5	5	3
Гидроузел г.Моспино	9.0	3,0	5	2

Географическое место расположение г. Донецка - на природно образованном кряже «Донецкий». Городская жилая застройка состоит из частного сектора (одноэтажная) и жилья местных советов (преимущественно двух-, пяти-, и девятиэтажного) и имеет большую протяженность. В зависимости от топографических условий и высотного расположения жилой застройки на городских водопроводных сетях установлены подкачивающие насосные станции. Предприятием эксплуатируются подкачивающие насосные, в количестве 17 штук, общей фактической мощностью 21 тыс.м<sup>3</sup> в сутки.

В городе существует единые очистные сооружения, стоки на которые поступают с главной насосной станции. Рельеф городской местности не позволяет отводить все бытовые и производственные стоки самотеком к главной насосной станции, в связи с этим эксплуатируется разветвленная сеть канализационных насосных станций. Канализационные насосные станции имеют круглую форму здания и совмещено расположенные приемный резервуар и помещение решеток по отношению к машинному залу. Машинные залы на насосных станциях полузаглубленные с горизонтальным расположением насосов. Все насосные автоматизированы с местным пунктом управления. В настоящее время на предприятии внедряется автоматизированная система управления этими объектами на основе программного пакета TRASE MODE 5.0.

Основными проблемами при эксплуатации водопроводно-канализационных сооружений являются: большой срок службы, в результате чего оборудование имеет низкий КПД и большую энергоемкость;

в связи со снижением объемов водопотребления угледобывающими и другими промышленными предприятиями города, фактическая мощность водопроводно-канализационных сооружений используется на 30 – 60 % от проектной, что также увеличивает энергоемкость технологического процесса.

Для решения этих проблем необходимо осуществлять замену оборудования с более высоким КПД, меньшей энергоемкостью, а также более широко внедрения в производственный процесс частотного регулирования электропривода.

<i>Наименование канализационной станции</i>	<i>Проектная мощность тыс. м<sup>3</sup> в сутки</i>	<i>Фактическая мощность тыс. м<sup>3</sup> в сутки</i>
№ 1	50.0	22.0
№ 3	8.5	1.0
№ 4	23.0	9.0
№ 6	12.0	5.5
№ 7	32.0	5.0
№ 9	40.0	16.0
№ 10	9.0	1.5
№ 11	9.0	1.5
№ 13	9.0	1.0
№ 14	8.5	1.0
№ 15	7.0	1.0
ЦОФ	11.5	1.0
ИТОГО	244.5	65.5

Данные о материалах труб (из-за большого объема сетей, принятых от различных ведомств, данные о материале труб ориентировочные):

<i>Материал труб</i>	<i>Протяженность, км.</i>
сталь	1 670
чугун	800
асбоцемент	11
ПВХ	47

Данные о протяженности сетей (из-за большого объема сетей, принятых от различных ведомств, данные о сроках службы трубопроводов ориентировочные):

<i>Срок эксплуатации сетей</i>	<i>Данные о сетях</i>	
	<i>Протяженность, км</i>	<i>% от общего количества</i>
До 10 лет	108	4,3
От 10 лет до 20 лет	150	5,9
От 20 лет до 30 лет	400	15,8
От 30 лет до 40 лет	570	22,5
Свыше 40 лет	1300	51,4

*Методы и оборудование, используемые для оценки водопотребления и частота снятия показаний счетчиков при их наличии*

Для оценки и учета водопотребления на предприятии используются следующие типы приборов учета:

измерительная диафрагма;

электромагнитные;

ультразвуковые;

водомеры (турбинные и крыльчатые).

Снятие показаний с приборов учета, установленных в местах подключения к сетям поставщика воды осуществляется путем передачи данных по радиомодемной связи на контроллер в диспетчерский пункт. Частота снятия показаний – ежечасно.

Снятие показаний с приборов учета, расположенных на входе и выходе с водопроводных узлов осуществляется путем передачи данных по радиомодемной связи и телефонной связи ежечасно.

Снятие показаний приборов учета установленных у потребителей осуществляется путем визуального снятия показаний работниками абонентной службы. Частота снятия показаний один раз в месяц.

В настоящее время на предприятии апробируется система учета воды, потребляемой абонентами, при помощи электромагнитных приборов учета с накоплением показаний.

Ежегодное количество выставляемых счетов составляет 1 620 тыс.единиц.

Объемы производства, потребления и реализации воды, неучтенная вода, потери воды

	2002 год	9 мес. 2003 года
Подача воды, тыс.м.куб.	82 914	60 334
Реализация воды, тыс.м.куб.	50 247	40 380
Потери и неучтенные расходы воды, тыс.м.куб.	32 667	19 964
Потери и неучтенные расходы воды, %	39,4	33,1
Потери и неучтенные расходы воды, тыс.м.куб./км. в сутки	48	39

Режим подачи воды на г.Донецк – круглосуточный.

Качество распределяемой воды (основные микробиологические и химические характеристики с учетом международных стандартов или норм)

Параметры качества	Значение
Остаточный активный хлор	0,8 – 1 мг/дм <sup>3</sup>
Цветность	5 <sup>0</sup> – 10 <sup>0</sup> град
Мутность	0,58 – 1,00 мг/дм <sup>3</sup>
Жесткость	6,8 – 7,0 мг.эquiv/дм <sup>3</sup>
Общее железо	0,10 – 0,15 мг/дм <sup>3</sup>
Аммиак	0,05 – 0,15 мг/дм <sup>3</sup>
Нитриты	не обнаружены
Нитраты	6,5 – 8,5 мг/дм <sup>3</sup>
рН	7,0 – 7,3 ед. рН
Коли-индекс	< 3
Коли-фаги	Отсутствие в пробах воды

Параметры качества воды соответствуют ГОСТ 2874-82 "Вода питьевая". Основные параметры качества воды:



# ДОГОВОР

## на техническую эксплуатацию коммунального имущества

г.Донецк

20 августа 2001 года

Донецкий городской совет, именуемый в дальнейшем "Собственник", в лице первого заместителя городского головы Лукьянченко А.А., действующего на основании Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" с одной стороны, и Открытое акционерное общество "Донуглеводоканал", именуемое в дальнейшем "Предприятие", в лице председателя правления Маслака В.Н., действующего на основании Устава, с другой стороны, заключили настоящий договор о нижеследующем:

### 1. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА

1.1. Собственник обязуется передать Предприятию, а Предприятие принять для осуществления функций технической эксплуатации сети и сооружения водоснабжения и водоотведения (далее Имущество), которые относятся к социальной инфраструктуре г.Донецка, и является собственностью территориальной громады г.Донецка.

1.2. Перечень передаваемых объектов определяется Приложением 1 и дополнительными соглашениями к настоящему договору, являющимся его неотъемлемой частью. При изменении состава Имущества, его перечни приводятся в дополнительных соглашениях к настоящему договору.

1.3. Передача Имущества на баланс Предприятию не влечет переход права собственности на Имущество. Имущество, переданное Предприятию по настоящему договору не входит в уставный фонд Предприятия и не является его собственностью.

### 2. УСЛОВИЯ ПЕРЕДАЧИ И ВОЗВРАЩЕНИЯ ИМУЩЕСТВА

2.1. Собственник обязан передать Предприятию Имущество в десятидневный срок со дня подписания настоящего договора или дополнительного соглашения по акту приема-передачи.

2.2. Предприятие обязано вернуть Имущество Собственнику в течение десяти дней со дня истечения срока действия настоящего договора.

2.3. При досрочном прекращении действия настоящего договора Предприятие обязано вернуть Имущество Собственнику в срок не более тридцати дней со дня прекращения настоящего договора в надлежащем состоянии.

### 3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СТОРОН

3.1. Предприятие обязано:

3.1.1. Использовать Имущество только по его целевому назначению и на условиях договора, обеспечивая надлежащую эксплуатацию и сохранность Имущества.

- 3.1.2. Поддерживать Имущество в технически исправном состоянии;
- 3.1.3. Осуществлять самостоятельно, или с привлечением третьих лиц, капитальный и текущий ремонт Имущества;
- 3.1.4. Обеспечивать эксплуатацию Имущества с соблюдением действующих санитарно-эпидемиологических, экологических и других норм и правил;
- 3.1.5. Не передавать без разрешения Собственника Имущество в пользование третьим лицам.
- 3.1.6. Использовать амортизационные отчисления на восстановление и реконструкцию переданного по настоящему Договору Имущества.
- 3.1.7. В случае прекращения действия настоящего Договора вернуть Имущество в надлежащем состоянии с учетом износа.
- 3.1.8. Беспрепятственно допускать представителей Собственника к проверке правильности использования Имущества.

### 3.2. Предприятие имеет право:

- 3.2.1. Самостоятельно осуществлять хозяйственную деятельность по эксплуатации Имущества;
- 3.2.2. Вносить изменения в состав Имущества, производить реконструкцию, техническое переоснащение, улучшающие качество обслуживания потребителей и технические характеристики Имущества с согласия Собственника;
- 3.2.3. Выдавать технические условия для подключения потребителей;
- 3.2.4. По согласованию с Собственником выводить из эксплуатации и производить списание Имущества в связи с техническим и моральным износом.
- 3.2.5. Представлять интересы Собственника в различных органах государственной власти и на предприятиях всех форм собственности, связанные с надлежащей эксплуатацией Имущества и выполнением условий договора.

### 3.3. Собственник имеет право:

- 3.3.1. Контролировать наличие, состояние, направление и эффективность использования Имущества;
- 3.3.2. Выступать с инициативой по внесению изменений в настоящий договор, а также требовать досрочного расторжения договора в случаях, если Предприятие эксплуатирует Имущество не в соответствии с договором или назначением Имущества, либо умышленно, либо по неосторожности ухудшает состояние Имущества, а также, если Предприятие без согласия Собственника представило переданное ему в пользование Имущество третьему лицу.

## 4. УЧЕТ ИМУЩЕСТВА

- 4.1. Предприятие осуществляет бухгалтерский учет Имущества в соответствии с действующим законодательством Украины.

Амортизационные отчисления остаются в распоряжении Предприятия и используются им на восстановление Имущества. Улучшения Имущества, осуществленные за счет амортизационных отчислений, являются собственностью Территориальной громады.

4.2. Предприятие ведет обособленный аналитический бухгалтерский учет Имущества.

## 5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН

5.1. За невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательств по настоящему договору стороны несут ответственность, предусмотренную законодательством Украины.

5.2. Споры и разногласия между сторонами решаются путем переговоров.

В случае, если возникшие споры и разногласия не могут быть урегулированы путем переговоров, каждая из сторон имеет право обратиться в арбитражный суд.

## 6. СРОК ДЕЙСТВИЯ И УСЛОВИЯ ИЗМЕНЕНИЯ, РАСТОРЖЕНИЯ ДОГОВОРА

6.1. Настоящий договор вступает в силу с момента подписания. Датой подписания настоящего Договора считается дата, указанная в правом верхнем углу первой страницы настоящего Договора.

6.2. Срок действия договора составляет пять лет со дня подписания договора.

6.3. Изменение или расторжение договора может иметь место по соглашению сторон.

Вносимые изменения рассматриваются сторонами в месячный срок. Односторонний отказ от выполнения договора не допускается.

6.4. Действие настоящего договора может быть прекращено в случаях и на основании, предусмотренных действующим законодательством.

При систематическом неисполнении, ненадлежащем исполнении условий настоящего договора Стороны вправе инициировать процедуру досрочного прекращения настоящего договора. При этом стороны руководствуются п.2.3. настоящего договора.

6.5. При отсутствии заявления одной из сторон о прекращении или изменении договора за один месяц до окончания срока его действия, договор считается пролонгированным на тот же самый срок и на тех же самых условиях, которые были предусмотрены договором.

6.6. Настоящий договор составлен в двух экземплярах, имеющих равную юридическую силу, по одному для каждой из сторон.

## 7. ЮРИДИЧЕСКИЕ АДРЕСА И РЕКВИЗИТЫ СТОРОН

ПРЕДПРИЯТИЕ:

СОБСТВЕННИК:

\_\_\_\_\_ Маслак В.Н.

\_\_\_\_\_ Лукьянченко А.А.

## НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ПО ПОВОДУ СТРУКТУРЫ ДОГОВОРОВ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОИЗВОДСТВЕННО-ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ

### 1. Введение

*Договоры (контракты) по результатам производственно-финансовой деятельности между правительством (органом местного самоуправления) и государственными предприятиями водоснабжения<sup>82</sup> являются инструментами содействия в определении целей развития данного сектора и его ресурсов, а также роли государственных учреждений в достижении этих целей.*

*Эти договоры должны быть результатом достижения общей точки зрения правительства (органа местного самоуправления) и предприятия на то, какими должны быть данные службы, что в свою очередь позволит определить ресурсы и финансирование, необходимые для достижения поставленных целей. Весьма полезными могут быть международные организации содействия и доноры, которые могут оказать финансовую и техническую помощь в оформлении этих договоров на основе обоснованных принципов и поделиться обширным опытом в составлении подобных контрактов в других странах и секторах.*

### 2. Исходная информация

Неэффективные и устаревшие системы водоснабжения и сбора и удаления сточных вод (ВССВ) непроизводительны, так как они сдерживают территориальное экономическое развитие, оказывая негативное воздействие на качество жизни общества и окружающую среду.

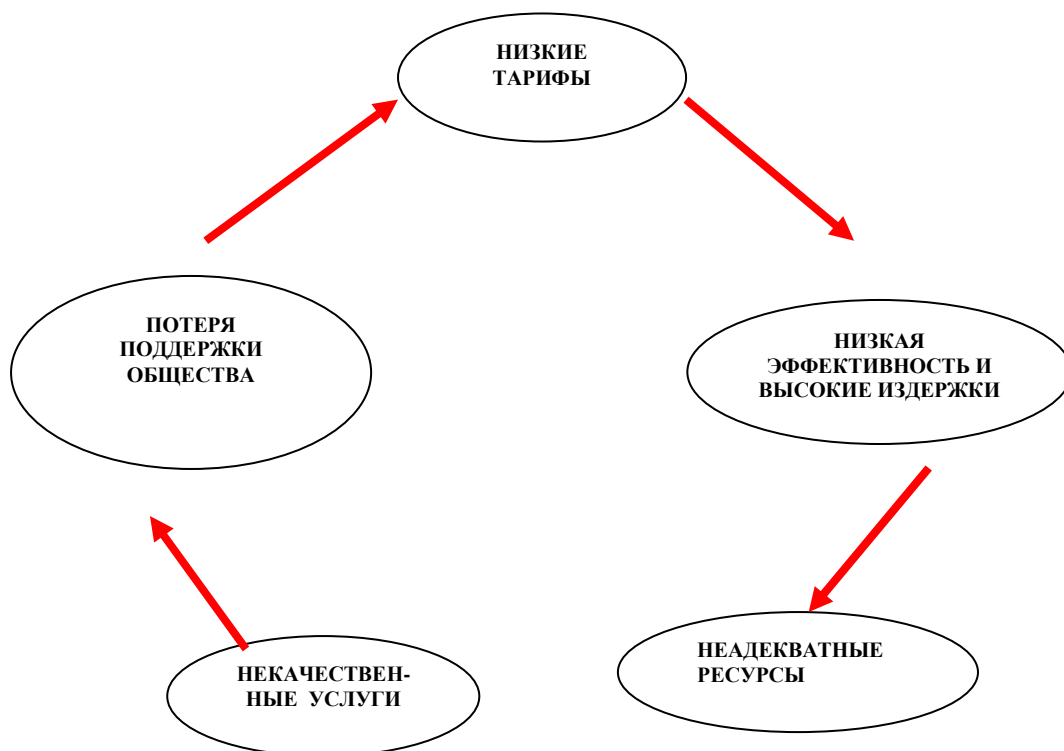
Большинство государственных систем ВССВ новых независимых государств (ННГ) унаследовали многие проблемы централизованной экономики, так как рыночные силы и потребительский подход к сфере услуг по большей части отсутствовали. К этим проблемам относится неадекватность тарифов для покрытия расходов на эксплуатацию и техобслуживание, не говоря уже о создании резервов для своевременного расширения предоставления услуг в соответствии с растущим спросом на эти услуги. В результате состояние многих систем ВССВ пришло к «низкому уровню равновесия»<sup>83</sup>, а государственные предприятия попали в «замкнутый круг» низких тарифов, низкой производительности, и вследствие этого, неоправданно высоких затрат, дефицита услуг,

<sup>82</sup> В данном докладе термин «правительство» относится к местным, региональным или центральным органам, владеющим предприятием. В свою очередь предприятие – это государственное ведомство или управление, обеспечивающее услуги сектора водоснабжения.

<sup>83</sup> У.Саведоф и Пабло Спиллер. «Пролитая вода. Институциональные обязательства по обеспечению услуг водоснабжения». Межамериканский Банк развития. Вашингтон, 1999. (Savedoff, W. & Pablo Spiller. "Spilled Water. Institutional Commitment in the Provision of Water Services". Interamerican Development Bank. Washington DC, 1999.)

низкой рентабельности. Результатом всего этого является снижение уровня общественной и политической поддержки повышения ставок.

**Рисунок № 1. Низкий уровень равновесия или замкнутый круг**



Органы власти (центральной и местной) все больше узнают о положительном опыте и контрактных соглашениях других стран, которые, как показала практика, способствовали повышению ответственности и достижению высокого уровня качества и эффективности услуг. Этот демонстрационный эффект лежит в основе поиска организационных моделей, включая варианты участия частного сектора, что может способствовать улучшению качества услуг. Одним из способов является официальное соглашение, четко определяющее обязательства государства, как владельца предприятия, а также цели, которые должны быть достигнуты предприятием. Эти соглашения базируются на положении о том, что предприятия должны иметь определенную самостоятельность в вопросах повседневного управления и в принятии оперативных решений, они также должны иметь соответствующие ресурсы для достижения согласованных целей.

Правительства многих промышленно-развитых стран используют различные формы контрактов или договоров для улучшения работы и повышения эффективности ведомств государственного сектора. Эти соглашения должны обеспечить большую ясность в том, чего могут достигнуть государственные ведомства, в том числе и в более широком

аспекте в сфере своей деятельности<sup>84</sup>. Их охват простирается от внутренних договоров в сфере управления до внешних контрактных соглашений. Существенная часть последних публикаций по договорам по результатам производственно-финансовой деятельности на предоставление услуг по ВССВ посвящена в основном договорам, предусматривающим определенную степень участия частного сектора<sup>85</sup>. Подобные договоры между министерством или управлением и руководством предприятия можно найти в практике управления государственными предприятиями многих стран-членов ОЭСР.

В этих соглашениях общие стратегические цели подразделяются на конкретные, часто детализированные, эксплуатационные, технологические и целевые. В то же время, в вопросах текущего обеспечения выполнения этих задач, оплаты труда и стимулирования, предприятию предоставляется большая самостоятельность (Вставка 1). Желаемая форма договора по результатам производственно-финансовой деятельности зависит от характера договора и от общей обстановки в стране, где заключается договор.

Большинство водохозяйственных предприятий (водоканалов) в странах бывшего СССР находятся в условиях этого низкоуровневого равновесия. Во многих случаях договоры по результатам производственно-финансовой деятельности с водоканалами оказались несостоятельными, т.к. они не дали желаемых результатов. В значительной степени это объясняется неспособностью правительств осознать основные принципы, в соответствии с которыми составляются такие соглашения, и нежеланием придерживаться их. В частности, отсутствие необходимой самостоятельности у предприятий в осуществлении согласованных задач и наличие неадекватных тарифов представляют собой два главных препятствия, прочно удерживающих их в замкнутом круге. Кроме того, договорные обязательства, определяющие права и обязанности правительства (как владельца предприятия), государственного предприятия и пользователей услуг, зачастую четко не определены, а ресурсы не соответствуют целям.

<sup>84</sup> ОЭСР. Договоры подряда. Уроки исследований по договорам подряда на конкретных примерах. 1999 (OECD. Performance Contracting. Lessons from performance contracting case studies. 1999)

<sup>85</sup> Марк Датц. Контракты на предоставление услуг: структура и содержание операций ЕБРР. Обзорная записка. Апрель 2001. (Dutz, Mark. Service Contracts: Structure and context for EBRD operations. An overview note. April, 2001).

### **Вставка 1.**

**Чили (1).** Договоры подряда между центральным правительством и всеми государственными водохозяйственными и водоочистными предприятиями осуществлялись успешно в 1990-х годах, в то время как местные правила и существующие организации трудно отнести к числу эффективных.

Система регулирования повторяет структуру частной концессии:

- Профессиональный хорошо оплачиваемый оператор;
- Методика фиксирования предельных цен (price cap) с 10% надбавкой от уровня прибыли для персонала негосударственных служб оказала серьезное стимулирующее воздействие;
- Корректировка тарифов с прогнозируемым ростом, привязанная к росту эффективности, позволившая предприятию возместить все издержки;
- Право обращаться в арбитражный орган, повышающее степень надежности соглашения; и
- Целевая субсидия на основе уровня дохода вне зависимости от тарифа, предоставляемая центральным правительством совместно с муниципалитетом, позволяющая снизить социальное напряжение в связи с увеличением тарифных ставок.

В настоящее время службы водоснабжения и канализации Чили – лучшие в Латинской Америке и сравнимы со службами промышленно развитых стран.

(1) По Дутцу (Dutz).

### **3. Элементы договора по результатам производственно-финансовой деятельности**

Договор по результатам производственно-финансовой деятельности, как он понимается в данном докладе, отражает консенсус, достигнутый между правительством, как владельцем, и руководством предприятия в вопросе о целях развития службы водоснабжения и ресурсов для их достижения.

Несмотря на то, что отсутствие правового статуса у одной из сторон соглашения (например, муниципального водохозяйственного управления) может вызвать затруднения, во многих странах-членах ОЭСР успешно применяется практика договоров по результатам производственно-финансовой деятельности на этой основе. В некоторых странах власти намеренно продолжают осуществлять практику таких договоров с государственными предприятиями или ведомствами, не опираясь на официальные юридические контракты. Они не желают вводить правовые нормы в систему управления взаимоотношениями между министрами и руководителями, или между управлениями и ведомствами. Другие считают, что юридические контракты между правительством и его ведомствами вскоре перестанут быть нацеленными на вопросы эффективности и совершенствования управления и увянут в болоте юридических споров по вопросам языка, намерений («окончательной редакции») и соответствия<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> ОЭСР. См. выше

Независимо от формы соглашения, является ли оно юридически оформленным договором или менее официальным контрактным документом, в нем должны учитываться:

- Правовая структура, определяющая:
  - Взаимоотношения между центральным правительством, муниципалитетом и государственным предприятием;
  - Права и обязательства предприятия и пользователей; а также
- Особенности состояния инфраструктуры.

Необходимо, чтобы эти обязанности и условия нашли ясное понимание и отражение в договоре с тем, чтобы обеспечить ему прочную основу и, как следствие, реальные возможности успешного выполнения. В данном докладе рассматриваются основные элементы, которые необходимо учесть при подготовке такого договора. Для облегчения анализа элементы были разбиты на семь аспектов (Таблица 1):



**ТАБЛИЦА 1. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ И АСПЕКТЫ, РАССМАТРИВАЕМЫЕ  
В ДОГОВОРЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОИЗВОДСТВЕННО-ФИНАНСОВОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Основной элемент	Тема
<b>Институциональный</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Стороны договора               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Дополнительные внутренние соглашения</li> </ul> </li> <li>○ Прозрачность</li> <li>○ Разрешение конфликтов</li> </ul>
<b>Масштаб проекта</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Цели</li> <li>○ Временные рамки</li> <li>○ Участок проекта и доступ к нему</li> <li>○ Работа инфраструктуры</li> <li>○ Строительные работы</li> <li>○ Эксплуатационные и капитальные затраты</li> </ul>
<b>ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Индикаторы</li> <li>○ Определение показателей производственно-финансовой деятельности</li> </ul>
<b>ФИНАНСОВЫЙ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Процесс установления и корректировки тарифов</li> <li>○ Финансовые обязательства правительства               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Потребители воды, не имеющие доходов, и потребители с низким уровнем доходов</li> </ul> </li> </ul>
<b>СТИМУЛИРОВАНИЕ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Компенсация деятельности предприятия</li> <li>○ Зарплата персонала и система надбавок</li> <li>○ Взыскания за неэффективную деятельность</li> </ul>
<b>Риски</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Строительные</li> <li>○ Эксплуатационные</li> <li>○ Финансовые</li> <li>○ Риски, связанные с управлением</li> <li>○ Риски, связанные с работой предприятия</li> </ul>
<b>Потребители</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Качество и уровень услуг</li> <li>○ Права и обязанности</li> <li>○ Удовлетворение нужд потребителей</li> <li>○ Рекламные кампании</li> </ul>

### **3.1 Институциональный аспект**

Для правительств многих стран сдерживающим фактором в определении четкой формулировки того, что они ожидают от предприятий, являются политические и исторические аспекты. Однако, работа предприятий и качество услуг во многих случаях ухудшились настолько, что они уже готовы к тому, чтобы сделать этот трудный шаг<sup>87</sup>.

Государственные власти должны осуществить необходимые действия для уточнения своих взаимоотношений с государственными предприятиями, а также между предприятием и потребителями услуг, а также для создания благоприятной среды, в которой предприятие могло бы работать, а потребители были бы защищены.

Создание благоприятной среды должно быть частью усилий и стратегии улучшения услуг до приемлемого уровня качества и всеобщей доступности в режиме эффективных затрат. Это часто требует существенных реформ правовой системы с тем, чтобы предпринимательские, финансовые и людские ресурсы соответствовали адекватным побудительным стимулам для улучшения качества предоставляемых услуг. Основными задачами в институциональной сфере являются необходимость достижения доверия, гибкости и оперативной самостоятельности, а также поиска возможных путей устранения различий в точках зрения, которые могут возникнуть в течение срока действия договора.

***Стороны договора.** Основным правилом обязательного договора по результатам производственно-финансовой деятельности является наличие у сторон договора необходимых полномочий и контроля в отношении ресурсов, необходимых для выполнения своих обязательств, являющихся частью договора. Поэтому предприятия должны обладать определенной степенью самостоятельности, что означает построение взаимоотношений с правительством на принципе невмешательства. Управление предприятием на микроуровне может привести к вмешательству в повседневную работу, а следовательно, и к утрате ответственности, что может повлиять на результаты договора.*

*Как правило, в договоре по результатам производственно-финансовой деятельности имеются две стороны: правительство (центральное, региональное, местное или даже дирекция предприятия), как владелец предприятия, и управляющие, как представители предприятия. Однако, местные власти и управляющие предприятия связаны в своих действиях контролем со стороны центрального правительства, что может ограничить их возможности в обеспечении и контроле ресурсов или в инструментах управления, необходимых предприятию для достижения желаемых целей, в частности:*

- доступ на определенных условиях или ограниченный доступ к средствам для расширения капитала;
- ограниченные полномочия на установление тарифов на воду; а также
- право нанимать, продвигать и увольнять персонал.

В Узбекистане и Армении, например, тарифы утверждают региональное или центральное правительство или министерские комитеты, которые не обязательно являются сторонами

<sup>87</sup> Мэри Ширли и Джон Неллис. Реформа государственного предприятия. Уроки опыта. Всемирный Банк. Серия Развитие ЗПИ. 1991. Shirley, Mary and John Nellis. Public enterprise reform. The lessons of experience. World Bank. EDI Development Series, 1991

договора. Кроме того, большую часть финансовых ресурсов для инвестиций обеспечивает центральное правительство, а местные или региональные власти почти не имеют возможности контролировать размещение этих ресурсов.

Иногда предприятие не может контролировать все составляющие системы водоснабжения и вынуждено полагаться в этом вопросе на другие государственные ведомства. Например, в Узбекистане Хорезмский водоканал зависит от другого правительственного ведомства в вопросах обеспечения оптовой продажи водных ресурсов.

Кроме того, природоохранные и водохозяйственные ведомства, не будучи сторонами договора, могут принимать решения или устанавливать приоритеты, влияющие на стоимость услуг и инвестиции. Подобно этому законы о труде и директивы центрального правительства по заработной плате часто ограничивают возможность руководства предприятия в плане реорганизации штатов, удержания или привлечения квалифицированных работников в целях повышения производительности.

*Эти ограничения надо ясно понимать и учитывать в договоре. В противном случае договор может оказаться нежизнеспособным и не устроит ни правительство, ни дирекцию предприятия.*

**Внутренние договоры.** *Руководство государственного предприятия должно отразить цели главного договора в конкретных целях и дополнительных договоренностях с руководителями различных подразделений предприятия. В этих действиях следует руководствоваться базовыми принципами главного договора. Кроме того, осуществление задач подразделений должно подкрепляться соответствующими ресурсами.*

**Прозрачность.** Договор по результатам производственно-финансовой деятельности должен стать итогом совещания по согласованию позиций правительства и предприятия по вопросам предоставления услуг, а не обязанностью первого. Подобное согласование будет способствовать осуществлению объективной оценки существующих условий предоставления услуг и определению целей развития, а также необходимых затрат для достижения этих целей. Процесс такого повторяющегося диалога поможет повысить обязательства обоих партнеров для достижения желаемой цели.

Но даже в тех случаях, когда обе стороны готовы к сотрудничеству, договаривающимся сторонам приходится сталкиваться с рядом проблем при подготовке такой оценки:

- Отсутствие надежных информационных систем управления и информации о существующих условиях предоставления услуг ограничивает возможности обеих сторон в определении реалистичных целей и оценке затрат для их достижения, а также в оценке альтернативных подходов (положительных и отрицательных последствий);
- Местные власти зачастую находятся в невыгодном положении в процессе переговоров, так как обладают меньшей информацией о состоянии инфраструктуры, чем управляющие предприятия (информационная диспропорция), и, следовательно о величине затрат, необходимых для достижения этих целей; и
- Управляющие предприятия часто не обладают необходимой информацией в области макроэкономических условий, которые могут оказывать влияние на деятельность предприятия, а также о наличии средств. Например, в странах с переходной экономикой предприятиям приходится сталкиваться с ростом цен на

энергоносители, что является составной частью более широких целей центрального правительства в области корректировки экономических задач.

Опыт показывает, что значительные затраты ресурсов и времени на ликвидацию информационных пробелов при подготовке договора редко себя оправдывают. В большинстве случаев правительства и руководство государственных предприятий принимали решение о начале переговоров, хорошо понимая эти недостатки, чтобы использовать политические рычаги для обеспечения движения вперед. В этой ситуации важно осознавать наличие таких информационных пробелов и разработать стратегию их преодоления в среднесрочный период. Кроме того, при подготовке первого договора по результатам производственно-финансовой деятельности целесообразно поставить реальные прагматические задачи и привлечь внешних экспертов и консультантов для оказания содействия в преодолении дефицита информации.

**Разрешение конфликтов.** Процесс определения среднесрочных и долгосрочных целей, а также средств, необходимых для их достижения, это процесс проб и ошибок, особенно это касается предприятий большинства стран ННГ, где достоверная информация о состоянии инфраструктуры в лучшем случае ненадежна. Кроме того, на цели и ресурсы могут оказывать влияние внешние непредвиденные факторы, не контролируемые сторонами договора. Неопределенность этих факторов и их последствий возрастает по мере приближения окончания срока действия договора.

В договоре должен учитываться тот факт, что в течение срока действия договора различия во мнениях относительно влияния непредвиденных событий могут возрастать. В связи с этим договор должен включать действенные механизмы разрешения этих противоречий, позволяющие пересмотреть цели и ресурсы.

Распространенным механизмом разрешения конфликтов является арбитраж. Однако, во многих странах арбитраж может оказаться неподходящей формой улаживания конфликтов между государственными ведомствами, т.к. разногласия между ними могут стать очевидными и, таким образом политически неприемлемыми.<sup>88</sup> Разногласия между сторонами могут разрешаться также посредством менее официальных механизмов, таких как прямые переговоры или апелляция к мнению независимого эксперта. В договоре по результатам производственно-финансовой деятельности необходимо четко обозначить, какие проблемы должны решаться при помощи тех или иных механизмов разрешения конфликтов. До той степени, в которой это разрешено законом, выводы и рекомендации органа разрешения конфликтов должны быть окончательными.

### 3.2 Масштаб проекта

В широком плане масштаб проекта отражает ожидания сторон относительно договора по результатам производственно-финансовой деятельности. В этом смысле «проект» охватывает все институциональные, строительные, операционные и финансовые мероприятия, которые необходимо осуществить, чтобы договор превратился в реальность.

**Цели.** Основой для определения целей являются политические приоритеты, стратегические цели в ключевых секторах сферы услуг, а также стандарты более высокого качества услуг.

<sup>88</sup> ОЭСР. Там же.

У местных властей и предприятий скорее всего будут разные точки зрения по поводу приоритетов в области операционных целей и инвестиций, т.к. они смотрят на них с разных позиций. Например, предприятия будут стремиться сократить эксплуатационные издержки, в частности энергетические, являющиеся зачастую результатом прошлых инженерных и инвестиционных решений, так как энергетические затраты влияют на размер эксплуатационных издержек. Но сокращение затрат энергии может подразумевать большие инвестиции в установку высокоэффективных насосов или гравитационных систем. Предприятие может оказаться не в состоянии определить стоимость капитала, особенно если предполагается, что инвестиции будут «бесплатными» (т.е. будут осуществляться правительством). С другой стороны, правительство может не захотеть финансировать такие инвестиции, поскольку у него могут быть иные инвестиционные приоритеты в данном или других секторах экономики.

Постановка целей включает в себя и проблему их оценки и мониторинга. Помимо этого, цели и ресурсы необходимо время от времени переоценивать для того, чтобы, в случае необходимости, их можно было бы скорректировать в соответствии с изменившимися условиями, а также учесть накопленный опыт. Период пересмотра часто увязывается с бюджетным циклом планирования и размещения ресурсов страны.

И последний, но немаловажный, момент. Те, кто определяет цели, должны всегда помнить о том, что эти цели должны быть реалистичны. В противном случае существует опасность, что цели станут не более чем выражением благих намерений или выдачей желаемого за действительное, но в любом случае они будут бесполезными, т.к. не будут ориентированы на получение результата.

**Временные рамки.** Срок действия договора по результатам производственно-финансовой деятельности должен отражать реальную оценку времени, необходимого для достижения согласованных целей. Этот срок часто растягивается на несколько лет, но, вероятно, не более чем на три-пять лет.

Неопределенности и риски – это фактор, работающий против длительных сроков, т.к. он предполагает трудности в постановке отдаленных целей и оценке ресурсов, необходимых для их достижения. Короткий период времени может не соответствовать задачам достижения желаемых целей, в особенности, если условия сектора услуг характеризуются нестабильностью, и если в секторе требуются глубокие реформы. Независимо от временных рамок договоры по результатам производственно-финансовой деятельности должны содержать положения об официальных периодических отчетах и обзорах, а также механизмах внесения изменений.

**Проектный объект и доступ к нему.** Необходимо четко обозначить сферу ответственности предприятия, так как географические рамки муниципалитета могут не совпадать со сферой охвата предприятия. Более того, водозаборы, очистные сооружения и места окончательного сброса вод могут находиться за пределами территории города, и таким образом, находится в ведении другого местного или регионального органа власти.

Муниципальные власти часто устанавливают ограничения на использование государственных городских служб и объектов, таких как дороги и парки, особенно, если доступ к ним со стороны предприятия может мешать жизни города и движению транспорта. Тем не менее, предприятиям часто приходится временно пользоваться

городской инфраструктурой и муниципальными службами для того, чтобы своевременно и эффективно выполнять свои производственные функции. Например, время, которое необходимо для того, чтобы ликвидировать засор в канализации или устранить утечку в трубопроводе зависит от наличия соответствующего технического оснащения и доступа для выполнения этих ремонтных работ. Эти ограничения могут оказывать влияние на эксплуатационные и строительные расходы и, таким образом, должны отражаться в договоре.

**Работа инфраструктуры.** В этой сфере основной задачей является определение целей, относящихся к работе инфраструктуры, в связи с тесной взаимосвязью между инвестициями и деятельностью.

Эта взаимосвязь и возможные альтернативы должны быть четко определены при обозначении целей деятельности. Например, причиной нерегулярного предоставления услуг водоснабжения часто являются отсутствие счетчиков расхода воды и ее крайне низкая стоимость, что стимулирует перерасход. Это, например, характерно для Душанбе в Таджикистане. В этом городе, в среднем, услуги водоснабжения предоставляются в течение 10 часов ежедневно, даже если водоснабжение на основе душевой потребности превышает 1400 литров в день, а внутренняя стоимость воды (в 2000 году) составляла менее 0,01 доллара США за кубический метр. Кроме того, перебои в водоснабжении, связанные с неполадками в насосных системах – результат многолетнего отсутствия технического обслуживания – являются обычным делом и могут продолжаться от нескольких часов до нескольких дней. Таким образом, цели, связанные с увеличением продолжительности ежедневной подачи воды, должны учитывать дополнительные инвестиции и корректировку тарифов. Если в подобных случаях правительственные чиновники не хотят решать подобные проблемы, маловероятно, что предприятию удастся достичь цели увеличения продолжительности подачи воды.

**Строительство предприятия.** Во многих ННГ ответственность за проектирование, строительство и финансирование новых объектов часто находится вне ведения предприятия. Подобная ситуация характерна, например, для Узбекистана, где водоканалы не отвечают за проектирование и сооружение объектов крупного капитального строительства. Более того, строительная смета должна одобряться распоряжением центрального министерства.

Таким образом, кроме взаимосвязи между деятельностью и инвестициями, сооружение новых объектов инфраструктуры должно учитывать несколько факторов:

- Кто отвечает за масштаб, строительство, финансирование и перерасход средств проекта;
- Кто несет ответственность за задержку в выполнении проекта. Такие задержки могут оказывать влияние на другие цели, которые были согласованы с предприятием в договоре, и на текущие расходы; и
- Кто несет ответственность за качество работ. Некачественное строительство или несоответствующее оборудование могут увеличить текущие расходы, когда предприятие вступит в строй и, таким образом, повлиять на финансовое положение предприятия.

Многие из этих рисков, связанных со строительством, могут быть сведены к минимуму, если у предприятия есть возможность оказывать влияние на большинство этих факторов. Еще лучше, если предприятие может самостоятельно определять масштаб и контролировать реализацию проекта.

**Эксплуатационные и капитальные издержки.** Различие между этими видами издержек весьма нечеткое. Споры о том, что входит в текущие эксплуатационные, а что в капитальные издержки, весьма часты. Решением этого спора является определение эксплуатационных и капитальных издержек на прагматической основе. Например, эксплуатационные расходы могут быть определены как расходы, размер которых ниже определенного уровня или физического параметра, такого как замена менее чем (xx) метров труб за один раз, а капитальные расходы – это расходы, превышающие этот уровень. Такое определение использовали в Анталии, в Турции, в контракте с частным оператором.

**3.3 Деятельность.** В то время как основной задачей договора по результатам производственно-хозяйственной деятельности является определение целей и ресурсов для их достижения, немаловажно также иметь возможность для их оценки.

**Показатели деятельности (индикаторы).** Показатели деятельности являются инструментами объективной оценки качества работы предприятия и степени выполнения поставленных задач <sup>89</sup>. Задача сторон договора по результатам производственно-финансовой деятельности заключается в том, чтобы четко определить эти показатели и то, как они измеряются, особенно в тех случаях, когда нет готовой информации, или ее качество оставляет желать лучшего. Индикаторы также должны служить важными инструментами в работе различных подразделений предприятия и уровней управления. Ниже приводится предлагаемый перечень показателей деятельности:

- Финансовые показатели
  - Производственный баланс (эксплуатационные расходы без учета амортизации/текущие доходы)
  - Окупаемость основных фондов <sup>90</sup>
  - Эффективность сборов
  - Счета, подлежащие оплате
  - Доля затрат на выплату зарплаты или энергоснабжение в общей сумме текущих издержек
- Эффективность работы
  - Численность персонала на тысячу подключений к системе водоснабжения на тысячу обслуживаемых жителей
  - Неучтенная вода <sup>91</sup>

<sup>89</sup> Гильермо Иепес и Августа Диандерас. Предприятия водоснабжения и канализации. Индикаторы. 2-е издание. TWUWS. Всемирный Банк. Май 1996. (Yepes, Guillermo & Augusta Dianderas. Water and Wastewater Utilities. Indicators, 2<sup>nd</sup> edition. TWUWS, The World Bank. May 1996).

<sup>90</sup> Очень часто этот показатель не несет важной информации, если учетная стоимость основных фондов существенно ниже затрат на возмещение.

- Количество прорывов в распределительных сетях на километр трубопровода в год
  - Количество перебоев или аварий канализационной системы на километр в год
  - Время, необходимое для осуществления ремонта
  - Охват счетчиками (подключения с приборами учета)
  - Эффективность учета (количество действующих счетчиков относительно общего количества установленных счетчиков)
  - Бесплатное водоснабжение и его получатели
- Производственные параметры
    - Численность населения, охваченного различными видами услуг
    - Среднее производство воды (на душу населения или на категорию потребителей)
    - Среднее потребление воды (замеренное и незамеренное)
    - Средний напор или интервал напора в системе водоснабжения
    - Среднее количество часов обслуживания (во всем городе или в ряде его окрестностей)
    - Конкретные параметры качества воды
    - Процентная доля очищенных стоков в согласованных нормах сброса
  - Обслуживание пользователей
    - Количество жалоб в месяц на 1000 подключений к водоснабжению
    - Характер жалоб
      - (выставление счетов, ошибки в замерах, качество обслуживания, проблемы сети водоснабжения и канализации зданий)
    - Время, затрачиваемое на удовлетворение жалоб

Этот перечень не претендует на полноту или абсолютную применимость к какому-либо предприятию. Скорее всего, первоначальный перечень индикаторов будет гораздо короче, и со временем будет изменяться с учетом изменения условий и достигнутого прогресса.

Часто проблемой договоров по результатам производственно-финансовой деятельности в ННГ является содержание в них слишком большого количества показателей деятельности. Одним из примеров является объединенный план 2002 г. двух водоканалов в Узбекистане. В девятилетнем плане содержится более 60 показателей, по большинству из которых предусмотрена ежеквартальная отчетность. Существует опасность, что использование слишком большого числа индикаторов приведет к утрате приоритетов, т.к. представляется весьма сомнительным, что все индикаторы имеют одинаковую относительную значимость. Кроме того, даже при самых благоприятных условиях сбор и анализ слишком большого числа показателей может стоить очень дорого и отвлечь людские ресурсы от более важных видов деятельности.

Стороны должны с осторожностью подходить к составлению договора по результатам производственно-финансовой деятельности, в особенности его первого варианта, в плане использования большого количества показателей, или вынуждая предприятие включать

<sup>91</sup> В условиях отсутствия замеров производства и потребления воды использование этого показателя весьма проблематично.



их в договор в целях обеспечения полноты картины независимо от размера издержек. Этот аспект приобретает еще большее значение, если предприятие не располагает надежной системой управления информацией, которая может обеспечить получение необходимых данных для расчета показателей в рабочем порядке. В большинстве случаев желательно наличие ресурсов для создания надежной и полной информационной системы, пригодной как для правительства, так и для различных уровней управления предприятия. По мере развития этой системы первоначальные приблизительные оценки, такие как потери воды, должны стать более достоверными, и их можно будет включить в часть договора, относящуюся к последнему периоду его действия или в будущие соглашения.

Тем не менее, при оценке достигнутого прогресса правительство вынуждено полагаться на показатели, которые представляет предприятие. Предприятие рассчитывает их на основе своих производственных данных, поэтому информационная асимметрия, о которой говорилось выше, является в этом случае неизбежной. Частично этот недостаток можно компенсировать путем привлечения внешних консультантов или экспертов, которые могут проверить представленную информацию. Используя такой вариант, очень важно оценить его стоимость и выгоды.

**Определение показателей производственно-финансовой деятельности.** Определение показателей производственно-финансовой деятельности можно охарактеризовать как «постоянный процесс поиска наиболее удачного опыта, инновационных идей, высокоэффективных производственных методов, которые позволят обеспечить более качественную работу, и применение этого опыта, идей и методов для совершенствования работы своей организации»<sup>92</sup>. Методы определения показателей производственно-финансовой деятельности можно разделить на метрические и технологические, при этом первые отвечают на вопрос «что надо усовершенствовать», а последние – на вопрос «как это можно сделать».<sup>93</sup>

Определение показателей производственно-финансовой деятельности возникло в частном секторе и затем весьма успешно распространилось в государственном секторе. Оно широко используется регулирующими ведомствами во многих секторах в целях стимулирования конкуренции и контролируемости там, где другими способами это сделать трудно. Одной из самых полных систем метрического определения показателей производственно-финансовой деятельности является система OFWAT, оператора водоснабжения в Англии.

Будучи действенным и полезным инструментом, определение показателей производственно-финансовой деятельности также имеет свои ограничения, в частности:

<sup>92</sup> AWWA. Определение показателей производственно-финансовой деятельности для водохозяйственных предприятий. 1996.

WEF. Определение показателей производственно-финансовой деятельности предприятий по очистке сточных вод. 1996. (AWWA. Performance benchmarking for Water Utilities, 1996  
WEF. Benchmarking wastewater treatment plant operations, 1996)

<sup>93</sup> Барри Лайнер, Л.Бланкен и Нора Фримен. Определение показателей производственно-финансовой деятельности. Первый шаг к улучшению производственной деятельности. Водные ресурсы и технологии. Июль 1998. (Liner, Barry, L. Blanken and Nora Freeman. Benchmarking. The first step toward improving operating performance. Water Environment & Technology. July 1998. )

- **Определение показателей.** Определения могут быть различными в разных странах и на разных предприятиях, даже если используется одна и та же терминология. Эти различия не всегда легко выявить в публикуемых данных.  
Например, некоторые финансовые показатели могут включать или не включать амортизационные расходы или не учитывать субсидии, получаемые предприятием. Некоторые предприятия ошибочно относят потери воды частных домовладений к неучтенной воде.
- **Методы работы.** Предприятия Восточноевропейских стран часто используют методы работы, которые сильно отличаются от практики, применяемой в Западной Европе.  
Так, подключение к системе водоснабжения на предприятии в странах Восточной Европы часто означает обслуживание сотен жилых квартир, в то время как во многих западных странах наблюдается тенденция к осуществлению индивидуального учета. В результате сравнение ряда показателей, таких как численность персонала на 1000 подключений между предприятиями в этих двух группах стран весьма затруднено. Однако, во многих случаях может быть найдено альтернативное решение, в данном случае – это может быть численность персонала на количество обслуживаемых жителей.
- **Сопоставимость.** Определение показателей производственно-финансовой деятельности по странам с различным уровнем экономического развития сопряжено со следующими трудностями:
  - На многие показатели влияет экономия за счет расширения масштаба проекта (например, численность персонала на подключение), что трудно учитывать; а также
  - Стоимостные показатели (например, себестоимость производства на 1 кубометр) чувствительны к изменениям валютного курса, особенно в странах, где существует контроль иностранной валюты.
- **Экономия за счет расширения масштабов проекта.** В развитии системы определения показателей производственно-финансовой деятельности существуют большие возможности для экономии за счет расширения масштабов проекта. В результате для местного правительства или предприятия часто невыгодно создавать полную базу данных для определения показателей производственно-финансовой деятельности.

В области привлечения технического содействия международные организации могут помочь в создании действенной системы метрического определения показателей производственно-финансовой деятельности и оформить документально положительный опыт, который может быть использован для эффективного технологического определения показателей производственно-финансовой деятельности.

Перед тем, как принять производственные показатели и методы другой страны или предприятия, необходимо ознакомиться с ограничивающими факторами метрического и технологического определения показателей производственно-финансовой деятельности.

### 3.4 Финансовые вопросы

Чтобы предоставлять качественные услуги, предприятие должно быть финансово устойчивым. Зависимость от правительственных отчислений или субсидий показала себя ненадежным источником средств в долгосрочной перспективе. Наиболее важным источником доходов, обеспечивающим жизнеспособность предприятия, являются адекватные и прогнозируемые тарифы. Как минимум, тарифы должны покрывать все текущие издержки, включая соответствующее техобслуживание инфраструктуры, чтобы обеспечить эффективное и адекватное предоставление услуг и поддерживать уровень стоимости основных фондов инфраструктуры.

Результатом отсутствия финансовой жизнеспособности неизбежно будут более высокие текущие издержки, вызванные быстрым ухудшением состояния инфраструктуры и, что не менее важно, растущая неудовлетворенность потребителей.

**Установление тарифов.** Тарифы должны решать несколько задач: а) экономическая эффективность (использование ресурсов); б) финансовая жизнеспособность предприятия; в) социальные задачи; а также г) прозрачность и простота. Для выполнения этих задач часто необходим поиск компромиссов. Например, тариф, удовлетворяющий экономическим и финансовым критериям, может сделать невозможным доступ к услугам для бедных, а тариф, основанный исключительно на выполнении социальных задач, вряд ли будет отвечать другим задачам.

Чтобы обеспечить финансовую жизнеспособность предприятия, правильное установление тарифов должно отвечать следующим критериям:

- Уровень тарифов должен быть прогнозируемым, е.е., они должны соответствовать сформулированным прозрачным и обоснованным критериям;
- Тарифы также должны устанавливаться с расчетом на будущее, в соответствии с согласованной программой развития и включать:
  - Формулу автоматической корректировки или коэффициент компенсации снижения покупательной способности в результате инфляции, особенно когда прогнозируется высокая инфляция (например, выше 10% в год); а также
  - Фактор роста производительности, чтобы заставить предприятие снижать издержки.  
Коэффициенты инфляционной корректировки и роста производительности могут быть объединены в один. Так, например, делают в OFWAT в Англии, где фактор корректировки тарифов (коэффициент «К») для каждого предприятия включает эти факторы на пятилетний период в соответствии с задачами развития и совершенствования услуг.

Следует отметить, что тарифная структура большинства ННГ основана на системе выборочного субсидирования, в соответствии с которой, некоторые потребители (часто это население) платят по более низким ставкам тарифа (однако, фиксированным) или средним тарифам, а другие – по более высоким. Подобная тарифная структура многими

оправдывается и защищается, как ориентированная на защиту беднейших слоев населения и способствующая экономии воды.

Нет сомнения, что эти цели заслуживают уважения, но при ближайшем рассмотрении при помощи такой тарифной системы часто не удастся достичь ни одной из этих целей<sup>94</sup>. Кроме того, многие ставят под сомнение эффективность использования тарифов как механизма достижения социальных целей. В ряде стран были приняты решения о достижении этих целей через специальные правительственные программы. (Вставка 2).

## **ВСТАВКА 2. СУБСИДИИ**

Существует три основных пути предоставления субсидий бедным семьям, чтобы обеспечить им доступ к основным услугам:

- **Прямые выплаты.** От правительства бедной семье для повышения имеющегося у нее дохода, чтобы удовлетворять те или иные основные потребности. Эта система используется во многих европейских странах.
- **Выплаты предприятию.** Правительство выплачивает предприятию разницу между стоимостью предоставления услуги и ценой, которую платит потребитель. Эта система используется в Чили.
- **Перекрестное субсидирование.** С некоторых пользователей (часто промышленных и торговых) берут плату по более высоким ставкам, чтобы компенсировать оплату по более низким ставкам, которую осуществляют другие пользователи, в основном семьи.

Низкие тарифы способствуют также привлечению внимания к проблеме расхождения в целях, преследуемых правительством и предприятием. Это происходит в том случае, когда выгоды от отсрочки строительства дополнительных производственных мощностей, снижения водопотребления в результате установки счетчиков ничего не дают предприятию, т.к. в этом случае стоимость расширения производства вынуждено покрывать правительство.

**Финансовые обязательства правительства.** Правительства часто отвечают за полное или частичное финансирование программы капитального расширения. Поскольку эта программа почти всегда влияет на производство, она также может влиять на работу и доходы предприятия. Ответственность за строительство ставит другие проблемы (параграф 3.2 – Строительство объекта), отсюда следует важность понимания влияния

<sup>94</sup> Гилермо Иепес. Выигрывают ли бедные от выборочного субсидирования оплаты услуг водоснабжения канализации? Уроки исследования на конкретном примере. Всемирный Банк. Инфраструктурная записка WS-18, апрель 1998. (Yepes, Guillermo. Do cross-subsidies help the poor to benefit from water and waste water services? Lessons from a case study. World Bank, Infrastructure Note WS-18, April 1998.)

программы капитального строительства на финансы и работу предприятия. Помимо этого, правительство должно заботиться о следующем, а иногда и нести за это ответственность:

- **Малодоходное водоснабжение.** При наличии системы выборочного субсидирования услуги водоснабжения некоторым потребителям предоставляются часто по значительно заниженной стоимости. Одним из недостатков очень низких тарифов для некоторых групп потребителей является то, что они могут стать для предприятия тормозом в повышении эффективности. Предприятие может посчитать, что ему не выгодно снятие показаний счетчиков или установка приборов замера, выставление счетов и сбор платежей, поскольку связанные с этим затраты могут оказаться значительно выше ожидаемых доходов. Все эти факторы работают против усилий по сокращению объемов неучтенной воды. Другим следствием введения низких тарифов во многих странах Латинской Америки стало то, что предприятия перестали осознавать свою обязанность предоставлять качественные услуги таким потребителям.
- **Услуги водоснабжения, не приносящие дохода.** Некоторые муниципальные ведомства, такие как пожарные службы, службы уборки улиц часто используют воду из системы предприятия для своих нужд. Имеются случаи предоставления воды бесплатно и другим потребителям.

Другим важным источником бездоходного водоснабжения является неоплата счетов некоторыми потребителями, часто правительственными ведомствами. Юридические издержки, связанные с принуждением осуществлять платежи, также могут превышать ожидаемые доходы. Кроме того, предприятия часто воздерживаются от применения санкций, поскольку отключение потребителей-неплательщиков не всегда является привлекательным решением с политической точки зрения.

Необходимо предпринимать усилия для оценки объема такого потребления, и если он окажется значительным, правительство должно найти способ заплатить предприятию.

### 3.5 Стимулирование

Командно-контрольный метод и стимулирование – вот два главных инструмента, которыми располагает правительство, чтобы стимулировать предприятие к движению вперед для достижения желаемых целей развития. Поскольку ни один из этих инструментов в отдельности не даст желаемых результатов, в последнее время наметилась тенденция в использовании стимулирования в качестве предпочтительного политического инструмента. Стимулы могут быть разработаны таким образом, чтобы влиять на работу предприятия, его персонала (администрации и работников) или и тех и других одновременно.

**Компенсация деятельности предприятия.** Работа предприятия тесно связана с ценообразованием и ресурсными показателями, которые влияют на результаты. Например, стимул, являющийся движущей силой программы качественного техобслуживания, скорее всего потеряет свою силу, если эксплуатационные фонды недостаточны, или если правительство отвечает за финансирование проектов

восстановления. Эти проблемы подчеркивают важность финансовой жизнеспособности предприятия.

**Зарплата персонала и надбавки к зарплате.** Высококвалифицированный персонал является ключевым фактором реализации амбициозной программы развития. Сохранение или привлечение таких кадров в значительной степени зависит от пакета выплат, предлагаемого предприятием. Это сложная проблема, особенно когда зарплата на предприятии ниже сравнимого уровня, предлагаемого правительством и частным сектором.

Работники предприятия часто являются жертвами «замкнутого круга», т.к. результатом неудовлетворительного качества услуг и низких тарифов являются низкие зарплаты. В этом случае стимулирование может быть построено таким образом, чтобы поднять зарплату до более конкурентоспособного уровня в обмен на повышение производительности. Например, если чистые наличные доходы (поступления минус эксплуатационные издержки) превышают определенный уровень, существенная часть этой прибыли может быть направлена на повышение зарплат. Подобным образом зарплата и поощрение руководства могут быть привязаны к сопоставимым шкалам зарплаты или скорректированы в соответствии с повышением производительности. Корректировка зарплаты в увязке с ростом производительности – обоюдовыгодный вариант, т.к. он стимулирует персонал и улучшает показатели работы предприятия.

Надбавки к зарплате могут оказывать и отрицательное воздействие, если они не распространяются на всю организацию. В этом случае те подразделения и их персонал, которые не получают таких надбавок, скорее всего не будут содействовать, а возможно даже будут препятствовать осуществлению мер, принимаемых другими подразделениями предприятия для достижения целей развития.

Определенного успеха в применении неденежных стимулов в дополнение к надбавкам к зарплате для поощрения персонала и управляющих государственных предприятий добилась Южная Корея<sup>95</sup> (Вставка 3).

### **Вставка 3. Неденежные стимулы в Корее<sup>(1)</sup>**

“Классификация государственных предприятий публикуется в прессе и стала объектом острой конкуренции. Для руководящего состава компании ее позиция в классификации является едва ли не более важным фактором, чем надбавки к зарплате. Поскольку классификация базируется на улучшении показателей деятельности по сравнению с предыдущим периодом, предприятие, находящееся на первом месте в классификации, не обязательно является наиболее эффективным,....но скорее добилось наибольшего прогресса”.

(1) По Ширли (Shirley)

<sup>95</sup> Мэри М.Ширли. Совершенствование работы государственного предприятия. Уроки Южной Кореи. Всемирный Банк. Управление экономики стран. Октябрь 1989. (Shirley, Mary M. Improving Public Enterprise Performance. Lessons from South Korea. World Bank. Country Economics Department. October 1989).

**Взыскания за неэффективную деятельность.** Взыскания за недостижение согласованных целей деятельности являются оборотной стороной поощрений. Одни без других неэффективны. Поскольку поощрения часто связываются с конкретными успехами в производительности труда, взыскания должны также увязываться с недостатками в достижении поставленных целей.

С другой стороны, часто бывает трудно наложить финансовые взыскания на работников или понизить их за те упущения, которые предприятие допустило в достижении намеченных целей. В большинстве случаев увольнение является единственным вариантом, но даже в этом случае оно должно применяться с большой осторожностью.

Финансовые взыскания для государственных предприятий – вопрос весьма спорный. Поскольку предприятия работают в условиях жестких бюджетных ограничений, любое взыскание, наложенное на предприятие, в конечном итоге будет оплачивать потребитель либо через более высокие тарифы, либо в результате сокращения бюджета, что приведет к снижению качества услуг.

### **3.6 Риски**

Договорные отношения, в особенности долгосрочные, неизбежно подразумевают риски для участвующих сторон<sup>96</sup>. Риск представляет собой величину потенциальной потери, если выполнение договора по результатам производственно-финансовой деятельности нарушается. Таким образом, риск может быть исчислен величиной затрат в денежном выражении или выражен ростом заболеваемости в связи со снижением качества услуг, либо в другой форме измерения неудачи<sup>97</sup>.

Однако, маловероятно, что риски, связанные с недостаточно высоким качеством работы государственного предприятия, могут быть выражены в форме измеримых финансовых взысканий. Тем не менее, в ходе тщательной подготовки договора по результатам производственно-финансовой деятельности важно определить и понять природу рисков и то, каким образом определять и смягчать их. Важнейшим правилом в деле определения рисков является то, что ведомство, которое может лучше справиться с риском, должно учитывать возможность их возникновения.

К наиболее важным видам риска, связанным с договорами по результатам производственно-финансовой деятельности, относятся:

- Для предприятия:
  - Финансовый, и
  - Управленческий
- Для правительства:
  - Работа предприятия

<sup>96</sup> Всемирный Банк. Инструменты участия частного сектора в сфере услуг водоснабжения и канализации. Вашингтон, 1997. (The World Bank. Tool kits for private sector participation in water and sanitation. Washington, 1997)

<sup>97</sup> Чарльз Д.Д.Хоуард. Устойчивое развитие – риск и неопределенность. Журнал «Планирование и управление водными ресурсами». , т. 128, № 5, сентябрь-октябрь 2002. (Howard, Charles D.D. Sustainable Development – Risk and uncertainty. Journal of Water Resources Planning and Management. ASCE, Volume 128, Number 5. September/October 2002).

**Финансовые риски.** К ним относятся, главным образом, те, которые могут оказывать влияние на наличность предприятия, в том числе:

- **Задержки строительства.** Производственная деятельность и капитальные затраты (например, на строительство) тесно взаимосвязаны. Невыполнение работ в области капитального строительства в срок скорее всего повлияет на стоимость производства (см. параграф 3.2 Масштаб проекта - Строительство предприятия).
- **Продажа по шкале в зависимости от уровня потребления.** Некоторые предприятия продают неочищенные водные ресурсы оптом или очищенную воду другим населенным пунктам и предприятиям, которые, в свою очередь, отвечают за сбор платежей с пользователей. Зачастую договоры на покупку воды являются неофициальными, и эти населенные пункты не всегда своевременно оплачивают эти услуги. Например, Региональная водохозяйственная компания «Апшерон» Большого Баку в Азербайджане продает воду оптом нескольким водоканалам, которые часто задерживают оплату таких услуг. Такая ситуация оказывает отрицательное воздействие на финансовое положение предприятия, поскольку решение о прекращении подачи воды всему населенному пункту с целью получения оплаты услуг часто политически неприемлемо или неосуществимо. Во избежание подобных проблем в ряде стран, например в Мексике, для обеспечения платежей осуществляются правительственные перечисления или предоставляются гарантии поступления средств предприятию или муниципалитету.
- **Платежи пользователей.** Некоторые правительства ограничивают полномочия предприятия в части требования своевременных платежей от пользователей за предоставленные услуги, включая право сокращать объем услуг. Если существуют такие ограничения, необходимо изучить возможности их устранения, а если это невозможно, правительство должно взять на себя ответственность за эти платежи. Кроме того, многие правительственные ведомства не платят за услуги или платежи осуществляются с большим опозданием. Подобная практика должна искореняться. В ряде стран было найдено приемлемое решение проблемы: стоимость услуг указывается в их бюджетах, а казначейство осуществляет платежи непосредственно предприятию. Урегулирование платежей и стоимости предоставляемых услуг осуществляется в период утверждения бюджета.

**Риски регулирования.** Как отмечалось выше, возможности сторон договора подряда в отношении постановки целей и определения инвестиций, осуществляемых другими правительственными ведомствами, имеющими право устанавливать приоритеты в таких сферах, как окружающая среда или водные ресурсы, могут быть ограничены. На финансы предприятия могут влиять стандарты качества или цели, поставленные этими ведомствами. В связи с этим важно понять, как повлияют на договор по результатам производственно-финансовой деятельности последствия принятия этих решений.

- **Тарифы.** Возможно, самый большой риск, которому может подвергнуться предприятие, это несвоевременное утверждение тарифов соответствующим министерством. Чтобы уменьшить этот риск, тарифы следует автоматически корректировать в соответствии с установленным графиком в течение срока действия договора.



**Риски, связанные с функционированием предприятия.** Правительство всегда подвергается риску, связанному с тем, что предприятие не сможет довести выполнение договора до конца. Поскольку наложение взысканий, компенсирующих правительству этот риск, весьма затруднительно и даже проблематично, скорее всего, единственной реальной возможностью является увольнение руководящих работников предприятия за плохую работу, некомпетентность или, в крайнем случае – реорганизация предприятия. Реальная угроза увольнения или реорганизации может быть мощным инструментом принуждения в получении положительных сдвигов.

### **3.7 Предоставление услуг потребителям**

Главной целью любого предприятия является предоставление услуг, удовлетворяющих потребителей. Удовлетворение запросов потребителей зависит от факторов обслуживания, которые контролирует предприятие, например, таких, как надежность и качество услуг, а также от эффективности и оперативности удовлетворения жалоб потребителей. Но не менее важны и представления клиентов о том, какими должны быть услуги и о «справедливых» тарифах.

**Качество и уровень услуг.** Общество всегда интересуется теми аспектами услуг, которые больше всего его затрагивают: качество и стоимость. К признакам качества услуг относятся: тип услуг, надежность и график обслуживания, напор и качество воды.

Не всем пользователям одинаково доступны эти признаки качества, и потребуется время, чтобы обеспечить предоставление услуг высокого качества всем пользователям. Общество должно осознавать эти проблемы, а также необходимость установления приоритетов в соответствии с имеющимися ресурсами. Принятию этих приоритетов могут способствовать тарифы, устанавливаемые в увязке с улучшением обслуживания. Например, в случае улучшения обслуживания может быть произведена существенная корректировка тарифов.

**Права и обязанности.** Важно сформулировать права и обязанности предприятия и пользователей. Часто они закрепляются в контракте между предприятием и пользователем. Предприятие должно иметь право претендовать на своевременную оплату услуг и быть обязанным предоставлять услуги хорошего качества. Пользователь должен иметь право равного доступа к услугам и право на внимательное отношение к своим жалобам и своевременное их удовлетворение. Но он также обязан своевременно оплачивать услуги и не наносить вреда инфраструктуре своими неосторожными действиями (например, выброс в канализационную систему вредных веществ).

**Удовлетворение спроса потребителей.** Одним из важных моментов при постановке целей в области обслуживания потребителей является способ измерения степени удовлетворения потребителей. Одним из показателей может быть количество жалоб, другим – время, необходимое предприятию для удовлетворения жалоб. Однако, интерпретировать результаты следует с осторожностью (см. Вставку 4).

#### **Вставка 4. Жалобы потребителей.**

Картахена – исторический морской порт на Карибском побережье, его население составляет примерно 800 000 человек.

Вскоре после начала предоставления услуг в соответствии с долгосрочным контрактом с частным оператором количество жалоб от потребителей стало возрастать почти в геометрической прогрессии. При ближайшем рассмотрении выяснилось, что потребители впервые столкнулись с тем, что новое руководство и персонал готовы внимательно рассмотреть жалобы и удовлетворить их в течение разумных сроков. Раньше руководство находившегося в муниципальном ведении предприятия плохо относилось к потребителям, их проблемы разрешались редко. Потребители не видели смысла в подаче жалоб, и поэтому их количество было небольшим. При новом частном руководстве потребители обнаружили, что на их запросы приходят своевременные ответы и поэтому сочли, что подавать жалобы целесообразно. Когда качество обслуживания повысилось, количество жалоб снизилось до уровня, наблюдаемого для предприятий, работающих на должном уровне.

Некоторые контролирующие водоснабжение организации (например, OFWAT) ввели штрафы для компенсации пользователям перерывов в обслуживании, которые выплачиваются предприятием пострадавшему пользователю автоматически. У этой системы есть то преимущество, что она позволяет предоставлять компенсацию конечному потребителю, заставляя тем самым предприятие признать совершенные им ошибки. Однако, вряд ли эту систему можно применять на ранних стадиях договора по результатам производственно-финансовой деятельности, особенно когда проблема качественного обслуживания стоит остро, тем не менее, следует помнить об этой системе.

**Рекламные кампании.** Мнение потребителей, независимо от того, верное оно или нет, имеет большое значение, поскольку оно определяет степень поддержки, которую общество готово оказать предприятию в осуществлении реформ. Многие реформы, проведение которых предполагалось осуществить на средней стадии договора по результатам производственно-финансовой деятельности, могут растянуться на несколько лет и оказать влияние на стоимость услуг для некоторых пользователей или возложить ответственность за их результаты на персонал предприятия. Поэтому реформы предполагают наличие выигравших и проигравших, и общество должно понимать эти альтернативные издержки и их последствия.

Посредством проведения хорошо организованных информационных кампаний предприятие должно держать потребителей в курсе осуществляемых реформ, того, кто выиграет от них, а кто проиграет, а также связанных с реформами затрат. Эти общественные информационные кампании должны разрабатываться с помощью специалистов в области общественных отношений, также следует избегать обещаний, которые предприятие не сможет выполнить. В противном случае существует опасность, что мнение общественности обернется против предприятия.

#### 4. Выводы

Основные элементы договора по результатам производственно-финансовой деятельности должны обеспечить каркас структуры этого инструмента. Они должны определяться на основе соответствующего процесса тщательной оценки местной структуры, того, с чего начнет работу предприятие, и в каком направлении и как быстро правительство хотело бы достичь улучшения качества обслуживания. При подготовке договора подряда необходимо начать с соответствующей оценки местных условий, их влияния на взаимоотношения между правительством и государственным предприятием, а также необходимых изменений для создания благоприятной среды для работы предприятия.

Не все перечисленные элементы договора по результатам производственно-финансовой деятельности будут обязательно касаться конкретной ситуации. Тем не менее, такой договор скорее всего будет включать по меньшей мере следующие элементы:

- *Институциональный.* Стороны договора с четкой формулировкой их роли и обязательств;
- *Масштаб проекта.* Указание масштаба проекта, реалистичных целей и ресурсов для их достижения;
- *Деятельность.* Отбор и формулировка показателей мониторинга работы, а также требования к объему и периодичности отчетности; а также
- *Финансовый.* Механизм установления тарифов и финансовые обязательства правительства.

В то время как при подготовке договора по результатам производственно-финансовой деятельности существует соблазн использовать структуру или схему, хорошо зарекомендовавшую себя в других странах или секторах, есть опасность, что местные условия модельного договора (например, условия, учитывающие местную правовую систему, традиции обслуживания населения, которые заставляют договор действовать, и т.д.) могут оказаться недостаточно понятными или даже невыполнимыми в конкретной ситуации в другой стране (Вставка 1). Например, французские модельные «разрешительные» (лизинговые) контракты<sup>98</sup>, могут выглядеть простыми, но за ними стоит поддержка правовой системы и традиции обслуживания, которые отнюдь не очевидны случайному читателю, и которые могут быть неприменимы в другой стране. Подобные рекомендации были сделаны другими организациями, такими как Управление окружающей среды и местного управления Ирландии, в структуре отношений партнерства между государственным и частным секторами: «В первоначальном пакете стандартной документации и контрактных форм невозможно предусмотреть все

<sup>98</sup> Cahier des Charges Type. Pour la exploitation par affermage de un service de distribution publique de eau potable. Ministry of the Interior, France, 1980.

возможные проблемы, ... необходимо пройти процесс обучения»<sup>99</sup>, а также Всемирным Банком в Руководстве по участию частного сектора (см. сноску выше).

Тем не менее, целесообразно тщательно изучить опыт других договоров по результатам производственно-финансовой деятельности и подобных им инструментов, таких как контракты с частными операторами в сфере управления, поскольку в них могут содержаться полезные соображения, которые можно адаптировать для применения в местных условиях. При этом важно знать условия «модельного» контракта.

<sup>99</sup> Управление окружающей среды и местного управления, Ирландия. Структура отношений партнерства между государственным и частным сектором. 2002 (Department of the Environment and Local Government, Ireland. A policy framework for Public Private Partnerships. 2002).

## Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)

Инфраструктура водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии зачастую весьма изношена, что создает серьезные риски для здоровья человека и окружающей среды. Основной причиной такого положения вещей является недостаточное финансирование водопроводно-канализационного хозяйства на протяжении последних десятилетий и некачественное управление предприятиями ВКХ. В настоящее время широко признается, что для улучшения ситуации предприятия водопроводно-канализационного хозяйства должны быть переведены на коммерческую основу, но этому препятствуют противоречивая взаимосвязь между предприятиями ВКХ (водоканалами) и руководством муниципалитетов и отсутствие четкого определения их соответствующих ролей и целей. В настоящей книге содержатся рекомендации, выработанные на основе лучшей международной практике, по ключевым элементам, которые должны включать в себя контракты, основанные на показателях деятельности, между предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства и муниципалитетами. С позиций лучшей международной практики в ней также оценивается ряд договорных механизмов, используемых в ВКХ стран ВЕКЦА.

[www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

