

Содействие применению контрактов, основанных на показателях деятельности, между предприятиями ВКХ и муниципалитетами в странах ВЕКЦА

**Ситуационное исследование № 4:
ГКП "Бердянский горводоканал"**

Договор концессии с ООО "Чистая вода", Бердянск



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР является уникальным форумом, на котором правительства 30 демократических государств совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем глобализации. ОЭСР также занимает важнейшее место в деятельности, направленной на оказание поддержки и помощи правительствам стран в понимании и решении новых проблем и результатов развития, таких как корпоративное управление, информационная экономика, и вопросов, связанных со старением населения. Организация предоставляет правительствам стран возможности для сопоставления опыта в области политики, поиска ответов на общие проблемы, выявления методов наилучшей практики и работы по координации внутренних и внешних мер политики.

Странами-членами ОЭСР являются: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

Отдел публикаций ОЭСР широко распространяет результаты сбора ОЭСР статистических данных и исследования ею экономических, социальных и экологических вопросов, равно как и конвенции, руководства и стандарты, согласованные ее членами.

СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария). Ее Секретариат был учрежден в ОЭСР в составе Центра сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР. С момента своего создания СРГ ПДООС доказала, что она является гибким и практичным инструментом оказания содействия политическим и институциональным реформам в странах этого региона. После Орхусской конференции министров 1999 г. ее деятельность была переориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на ее веб-сайте: www.oecd.org/env/eap

Настоящий отчет также существует на английском языке под названием:

*Promoting the Use of Performance-Based Contracts
between Water Utilities and Municipalities in EECCA*

*Case study No. 4: Berdyansk Miskvidokanal Public Utility
Chysta Voda-Berdyansk Concession Contract*

© OECD 2008

Воспроизведение, копирование, распространение или перевод настоящей публикации не могут осуществляться без письменного разрешения. Заявки следует направлять в Отдел публикаций ОЭСР по адресу: rights@oecd.org или факсом: (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением воспроизвести часть данной работы просьба обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).



Работа, представленная в настоящем документе, осуществлена при поддержке ресурсами Европейской комиссии в рамках программы Технической помощи Содружеству независимых государств (ТАСИС).

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем отчете представлены результаты обзора договора концессии, заключенного с национальным частным оператором для управления Бердянским городским предприятием коммунального водного хозяйства. Этот договор концессии подписан исполкомом Бердянского горсовета и ООО "Чистая вода" в сентябре 2008 года сроком на тридцать лет.

Вывод и заключения этого отчета направлены на оказание содействия правительству Украины в его усилиях по дальнейшему улучшению структуры и выполнения договоров, основанных на показателях деятельности, в водохозяйственном секторе страны в соответствии с образцами лучшей международной практики. В отчете представлен объективный анализ всех важнейших аспектов договора (юридического, финансового, показателей деятельности), определяются его сильные и слабые стороны и предлагается ряд рекомендаций по его совершенствованию. Ориентиром для оценки договора концессии служило «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности».

Отчет подготовлен в рамках Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДОЭС), секретариат которой расположен в Директорате по охране окружающей среды ОЭСР. Нелли Петкова руководила проектом при поддержке консультантов Гия Леклерка и Александры Розы из «PricewaterhouseCoopers» и Алены Бабак из Украины. Настоящий отчет подготовлен при финансовой поддержке Тасис ЕС.

Отчет основан на имеющихся документах и данных, равно как и информации, представленной партнерами по проекту из Украины. Авторы отчета хотели бы выразить свою особенную благодарность Петру Гочаруку, первому заместителю Бердянского городского головы, за его поддержку на протяжении реализации проекта. Мы также благодарны Александру Калинкину, начальнику Управления городского хозяйства исполкома Бердянского горсовета, Анатолию Степаненко, секретарю Бердянского горсовета, Виктору Килибабе, советнику Верховной Рады Украины, а также сотрудникам ГКП "Бердянський горводоканал": Галине Николаевне, начальнику отдела финансового планирования, Татьяне Ивановне, главному бухгалтеру, и Ивану Старскому, главному инженеру, которые любезно согласились найти время для работы с группой по проведению обзора и поделиться с нами своим мнением. Мы также признательны Ирине Запатриной, заместителю Министра по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины, без чьей поддержки этот проект бы не состоялся.

Отчет рассмотрен Питером Борки, ОЭСР. Карла Бертуцци помогала собрать и проверить статистические данные. Клэр Кондон и Екатерина Дидериш обеспечивали административную поддержку проекта. Отчет был переведен на русский язык Натальей Чумаченко. Мы признательны за вклад всех указанных лиц.

Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются мнением его авторов и не обязательно отражают точку зрения ОЭСР и ее стран-членов.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВАЛЮТНЫЕ КУРСЫ	6
РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА.....	7
ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ.....	12
1. Цели обзора	12
2. Процесс и методология обзора деятельности	13
ГЛАВА 2. КОНТЕКСТ	17
1. Изменения, происходящие в водопроводно-канализационном хозяйстве страны.....	17
2. Регуляторный контекст	19
3. Институциональный контекст	21
4. История и текущий статус договора	23
ГЛАВА 3. АНАЛИЗ КОНТРАКТА	25
1. Подготовка контракта	25
2. Юридические и институциональные вопросы.....	27
3. Показатели деятельности	30
4. Тарифы и финансовые обязательства государственного заказчика	34
5. Финансовые наказания и вознаграждения	39
6. Мониторинг выполнения контракта	40
7. Механизмы обеспечения исполнения контракта и разрешения конфликтных ситуаций.....	41
8. Управление персоналом.....	43
9. Прозрачность.....	44
ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ.....	46
1. Основные выводы	46
2. Краткое изложение образцов лучшей практики	46
3. Предложения по улучшению	47
БИБЛИОГРАФИЯ.....	49
ПРИЛОЖЕНИЯ	50
Приложение I: Социально-экономические показатели Украины	50
Приложение II: Показатели водохозяйственной области Украины	50
Приложение III: Таблица сводной информации о контракте.....	51
Приложение IV: Техническая информации о ГКП "Бердянский горводоканал"	55
Приложение V: Список опрошенных экспертов	57

Перечень аббревиатур

ИБП	Инвестиционный бизнес-план
БГВК	ГКП "Бердянський горводоканал"
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
КМУ	Кабинет Министров Украины
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
ВЕКЦА	Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
ЕС	Европейский Союз
АМР	Ассоциация международного развития Группы Международного банка
МФО	Международная финансовая организация
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
дол. США	Доллар США
грн.	Украинская гривна
ВСК	Водоснабжение и канализация
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство

ВАЛЮТНЫЕ КУРСЫ

При переводе финансовых данных, представленных в настоящем отчете, были использованы следующие среднегодовые валютные курсы:

Таблица 1. Валютные курсы, гривня/долл. США и гривня/евро

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Гривня/долл. США	5.44	5.37	5.33	5.33	5.32	5.12	5.05	5.05	5.01
Гривня/евро	5.03	4.81	5.03	6.02	6.61	6.39	6.34	6.92	7.66

1. Средние данные за 6 месяцев 2008 г. Данные на сентябрь - 4.85 и 6.99 соответственно.

Источник: МВФ, База данных издания "Перспективы развития мировой экономики", октябрь 2008 г., Национальный банк Украины.

Карта Украины



РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Цели обзора

В настоящем отчете анализируется контракт, основанный на показателях деятельности, для ГКП «Бердянський горводоканал», и приводится ряд рекомендаций по его улучшению. Эти рекомендации могут быть рассмотрены органами государственного управления Украины либо в рамках существующего контракта (в той степени, в которой это возможно), либо при составлении подобных контрактов в будущем для предприятий сектора водоснабжения и канализации.

Оценка контракта проводилась в соотнесении с образцами лучшей международной практики, например, описанными в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Второй основной целью настоящего анализа было выявление успешной практики в разработке и исполнении контракта, использование этого опыта для корректировки Руководства с тем, чтобы оно в большей мере отвечало потребностям ВЕКЦА.

Исходная информация

После обретения независимости в 1991 г. в Украине прошли значительные политические экономические изменения. Наряду с решением задачи макроэкономической стабилизации правительство направило свои усилия и на ускорение институционального перехода Украины к современной рыночной экономике. Особое внимание уделяется жилищно-коммунальному хозяйству. В марте 2007 г. правительство создало соответствующее Министерство жилищно-коммунального хозяйства и в настоящее время руководствуется в своей работе новым жилищным законодательством и Законом о регуляторных органах в секторе водоснабжения. В ходе процесса децентрализации государственные службы водоснабжения и канализации стали реорганизовываться в коммунальные предприятия с передачей основных фондов на баланс местных городских властей. Параллельно с этим центральные органы власти приняли решение о прекращении субсидирования коммунальных предприятий из бюджета.

В результате и в связи с быстрым износом оборудования сектор водоснабжения и канализации нуждается в значительных капиталовложениях. Участие частного сектора в управлении инфраструктурой водного хозяйства рассматривается как возможный источник финансирования таких инвестиций. Для стимулирования частных инвестиций в украинское законодательство вносятся изменения.

Концессионный контракт, подписанный исполнительным комитетом городского совета Бердянска и ООО «Чистая вода – Бердянск», является одним из первых примеров привлечения частного партнера в водном секторе Украины. По условиям концессионного контракта городской совет Бердянска передаёт свои полномочия по управлению, развитию и совершенствованию инфраструктуры водоснабжения и канализации частному украинскому подрядчику. Оператор был выбран в конце 2008 г. путём проведения тендерной процедуры. Контракт был подписан в сентябре 2008 г. сроком на 30 лет (с возможностью пролонгации на

последующие 20 лет). Оператор обязан осуществлять концессионный платеж концессионеру ежеквартально. Контракт не предусматривает ни финансовых наказаний, ни вознаграждений. Основными обязанностями подрядчика являются управление и эксплуатация коммунального предприятия, а также развитие и модернизация существующей инфраструктуры. Основной коммерческий риск, риски по капитальным затратам и инвестициям в настоящее время берёт на себя оператор.

Общим выводом анализа является то, что данный концессионный контракт содержит большинство из общих требований, установленным для подобных контрактов. Анализ выявил успешную практику в подготовке контракта. В данном отчете также рассматривается ряд вопросов, касающихся отдельных положений контракта, в особенности тех, которые могут привести к конфликтным ситуациям во взаимоотношениях оператора и городских властей Бедянска.

Успешная практика в разработке и подготовке контракта

Ниже представлены основные положительные моменты, выявленные на этапе подготовки контракта:

- Контракт соответствует юридическим требованиям украинского законодательства, в частности требованиям, предусмотренным в Законе «О концессиях». Принципы, относящиеся к концессиям, оговоренные в этом законе, приблизительно согласуются с основными международными стандартами для концессионных контрактов (это означает, что контракт заключается на длительный период, активы остаются в собственности договаривающейся стороны, оператор несет операционные риски, отвечает за инвестиции на развитие, планирует и осуществляет ремонт и содержание объектов);
- Тендерная процедура предоставила возможность участия иностранных компаний, что способствует честной конкуренции и привлечению организаций с требуемым опытом работы;
- Критерии выбора победителя тендера соответствуют наиболее распространённым критериям, используемым для проведения аналогичных процедур во многих других странах;
- Все пять участников тендера имели возможность встретиться с представителями коммунального хозяйства для лучшего понимания сложившихся финансовых и технических условий;
- Оператор обязан представлять договаривающейся стороне годовой отчёт, позволяющий проводить мониторинг его деятельности;
- Контракт предусматривает, что все сотрудники бывшего коммунального предприятия («Бердянский горводоканал») переводятся в штат нового оператора. Оператор имеет все полномочия по организации работы персонала без давления договаривающейся стороны. Это защищает оператора от политического и внешнего вмешательства в его оперативное руководство.

Проблемы в подготовке и выполнении контракта и соответствующие рекомендации

Несмотря на добрые намерения и указанные выше успехи, при проведении анализа отмечены некоторые вопросы, требующие рассмотрения. Это относится к стадии подготовки контракта, процедуре выбора победителя тендера и содержанию самого контракта. Основные вопросы, выявленные в ходе анализа, и подготовленные рекомендации приводятся ниже:

- Долгосрочная концессия может быть приемлемым вариантом с учетом данной ситуации (необходимость серьезных инвестиций) и при условии наличия сильного и реалистичного контракта, который обеспечит надлежащее формулирование и защиту намерений договаривающейся стороны. При этом недостаток опыта городских властей по работе с контрактами, предполагающими частно-государственное партнерство, и тендерными процедурами можно компенсировать за счет следующего.
 - ✓ Рекомендация 1: Привлечение опытных специалистов к подготовке тендерной документации и разработке критериев для оценки предложений и выбора победителя тендера;
 - ✓ Рекомендация 2: При возможности целесообразно для начала заключить с частным партнёром "более лёгкий" контракт (на управление или на аренду) при условии, что у городских властей есть достаточный бюджет капиталовложений или они могут привлечь другие источники финансирования (включая зарубежные) для финансирования инвестиций в коммунальное предприятие.
- Несмотря на то, что концессионный контракт в Бердянске подготовлен в соответствии с требованиями национального законодательства и, в частности, Закона «О концессиях», некоторые положения требуют разъяснения или дополнения с тем, чтобы контракт отвечал международным стандартам.
 - ✓ Рекомендация 3: Контракт должен оговаривать такие вопросы, как обслуживание основных фондов, необходимость оценки их стоимости и соответствующих инвестиций, показатели деятельности, процедуры и инструкции по корректировке и пересмотру тарифов.
 - ✓ Рекомендация 4: Правительство должно ускорить создание независимого регуляторного органа в водном секторе для обеспечения согласования и защиты интересов всех сторон. Основные функции такого органа могут включать, среди прочего, установление стандартов обслуживания, разработка инструкций по обеспечению доступности услуг, разработка и проведение программ государственных расходов для поддержки коммунальных служб.
- В контракте отсутствуют основные показатели деятельности, в настоящее время в текст включен лишь один показатель (минимальная годовая величина инвестиций). Отсутствие четких показателей деятельности может впоследствии помешать договаривающейся стороне объективно оценить повышение уровня обслуживания, и у договаривающейся стороны не будет законных средств давления на оператора. Такая ситуация может привести к будущим конфликтам между сторонами.
 - ✓ Рекомендация 5: Рассмотреть возможность выбора и включения в контракт основных показателей деятельности. Такие показатели должны быть легко оцениваемыми и контролируруемыми, а также финансово обоснованными. Они должны устанавливаться на каждый год и отражать самые неотложные и важные проблемы, которые предстоит решить оператору. К таким показателям могут относиться: средневзвешенное количество часов подачи питьевой воды в сутки, доля потребителей, имеющих водомеры, средневзвешенные показатели качества воды по бактериологическим характеристикам.
 - ✓ Рекомендация 6: Тщательно изучить техническое и финансовое состояние предприятия в самом начале контракта: исходные данные должны быть достоверны во избежание будущих конфликтов между сторонами. Целесообразно провести такую оценку совместно с прежним оператором при участии независимого аудитора;

- ✓ Рекомендация 7: Целесообразно привлечь независимого аудитора для мониторинга выполнения показателей деятельности. Технического аудитора необходимо тщательно подбирать и достойно оплачивать его труд, чтобы он добросовестно и ответственно выполнял свои обязанности.
- Полномочия различных сторон, привлекаемых к процедуре установления тарифов, в контракте обозначены неясно. Более того, контракт не определяет, каким образом тариф может быть увеличен для покрытия расходов по восстановлению или развитию сетей. Основными рекомендациями являются:
 - ✓ Рекомендация 8: Упростить процедуру установления и пересмотра тарифов, поскольку существует слишком много законов/постановлений, содержащих противоречивые требования, в частности, о полномочиях местных советов и местных (областных) государственных администраций;
 - ✓ Рекомендация 9: Определить четкую процедуру для ежегодной корректировки цены на услуги водоснабжения для предупреждения политического вмешательства и обеспечения покрытия затрат на эксплуатацию и частично инвестиционных затрат;
 - ✓ Рекомендация 10: В контракте должно быть определено, каким образом будет финансироваться инвестиционная составляющая, не покрываемая тарифом, на местном, региональном или центральном уровнях, чтобы избежать дефицита финансирования и неэффективности реализации инвестиционных программ.
- В контракте отсутствуют какие-либо финансовые санкции или дополнительное вознаграждение (главным образом, по причине невозможности оценки деятельности оператора). Это ограничивает возможность давления договаривающейся стороны на оператора для обеспечения достижения целей контракта:
 - ✓ Рекомендация 11: В контракте необходимо предусмотреть финансовые наказания для двух конкретных случаев:
 - Если не выполняются показатели деятельности, оговоренные контрактом;
 - Если не выполняются основные требования контракта (в случае Бердянска, это главным образом, предоставление Инвестиционного бизнес-плана и годового отчёта).
- Подготовка оператором годового отчёта в целях мониторинга выполнения контракта является положительным моментом. Вместе с тем, в контракте не определено, какие сведения должны приводиться в таких отчётах, и не предусмотрен контроль отчётов независимой стороной.
 - ✓ Рекомендация 12: В контракте необходимо чётко определить содержание годового отчёта (например, подробные сведения об уровнях обслуживания; инвестиции, осуществленные за отчётный год и планируемые на последующие годы; сведения об основных фондах, списанных или восстановленных оператором за отчётный год и т.д.);
 - ✓ Рекомендация 13: Данные, приведенные в годовом отчёте, должны проверяться техническим аудитором для подтверждения правильности их расчётов и их толкования.
- Механизм разрешения конфликтных ситуаций, предусматриваемый контрактом, не оговаривает мер, необходимых для того, чтобы избежать обращения в суд, таких как использование согласительных процедур, привлечения посредников или арбитража,

которые обычно применяются перед передачей дела на рассмотрение суда. Для данного контракта наиболее приемлемым представляется арбитраж.

- ✓ Рекомендация 14: В контракт необходимо добавить статью, описывающую применимую арбитражную процедуру, и четко определить перечень вопросов, которые могут быть рассмотрены арбитражем.
- В контракте не указана возможность увольнения работников оператором после вступления контракта в силу. Кроме того, у оператора нет обязательств по разработке и проведению программы обучения для повышения квалификации работников, хотя это однр из основных условий увеличения производительности работы персонала:
 - ✓ Рекомендация 15: Оператору должно быть в прямой форме предоставлено право на снижение расходов на содержание персонала (сокращая штат работников), если это необходимо для оптимизации работ. Вместе с тем, в контракте должна предусматриваться четкая процедура для обоснования увольнения работников с полной социальной защитой согласно украинскому законодательству.
 - ✓ Рекомендация 16: Контракт необходимо дополнить статьёй об обучении персонала и повышении квалификации сотрудников в соответствии с современной практикой ведения хозяйства, включая компьютерную грамотность, бухгалтерский учёт и технику безопасности на производстве.
- Обоснование выбора оператора не было официально опубликовано, таким образом, общественности неизвестны основания для выбора ООО «Чистая Вода-Бердянск» победителем.
 - ✓ Рекомендация 17: Основания для выбора оператора должны быть обнародованы. Это особенно важно с учётом опасений части населения Бердянска относительно привлечения частной компании для оказания услуг водоснабжения и канализации в Бердянске.

ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ

После обретения Украиной независимости в 1991 г. в ней произошли значительные политические и экономические преобразования. Наряду с упором на макроэкономическую стабилизацию, правительство в своих планах сосредоточило внимание на ускорении институциональных преобразований в Украине на пути к современной рыночной экономике. Жилищно-коммунальному хозяйству уделялось особенное внимание. В марте 2007 года правительство создало специальное Министерство по вопросам ЖКХ и сейчас работает над разработкой нового Жилищного кодекса Украины и проекта Закона Украины "О регуляторе". Бюджетный кодекс Украины по-прежнему предполагает жесткий централизованный контроль над любыми займами местных органов власти, но облигации и гарантии, предоставляемые местными органами самоуправления (которые разрешаются Бюджетным кодексом Украины), тем не менее, увеличиваются, отображая эту появляющуюся необходимость.

В последнее время, пребывая в поисках новых инвестиций в сферу ВКХ, правительство Украины стало больше поощрять более активное участие частного сектора. Не смотря на то, что договора с частными операторами являются довольно распространенным явлением в области энергетики, объектов ВКХ, которые управляются частыми компаниями, все еще не так много. Договора концессии кажутся наиболее предпочитаемым видом участия частного сектора в сфере ВКХ Украины. Все больше и больше органов местного начинают интересоваться привлечением частных операторов. Использование других видов договоров, основных на показателях деятельности, довольно ограничено, со всего несколькими подписанными договорами аренды (главным образом в Одессе и Луганске). Как таковой, бердянский договор концессии является одним из первых в области ВКХ Украины и может послужить важным мериллом и примером, на котором могут поучиться другие города.

1. Цели обзора

Главной целью обзора было проведение независимой и объективной оценки всех важных аспектов договора концессии, подписанного между исполкомом Бердянского горсовета и ООО "Чистая вода" в соотнесении с образцами лучшей международной практики, представленными, например, в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. В отчете анализируются сильные и слабые стороны договора и предлагаются рекомендации по дальнейшему повышению его эффективности и действенности. Эти рекомендации особенно актуальны, учитывая намерения правительства поощрять в будущем другие договора, основанные на показателях деятельности. Таким образом, обзор направлен на то, чтобы оказать поддержку правительству Украины в его усилиях по улучшению структуры подобных договоров. Эти рекомендации не претендуют на то, чтобы быть всеобъемлющими: напротив, они сконцентрированы на отдельных вопросах, которые были определены как особо важные для беспрепятственного выполнения договора.

Таким образом, проводя этот анализ, авторы обзора также стремятся определить образцы лучшей практики и вынести уроки, которые затем можно использовать для дальнейшего повышения значения «Руководства» с точки зрения конкретного опыта региона ВЕКЦА. Этот опыт, по большей части, не нашел отражения в первой версии «Руководства». В этой связи опыт Бердянска чрезвычайно полезен, поскольку он демонстрирует, каким образом другие

города Украины и другие страны ВЕКЦА могут выполнять договора, основанные на показателях деятельности, в водохозяйственной области.

2. Процесс и методология обзора деятельности

В обсуждениях с Министерством Украины по вопросам ЖКХ в марте 2008 г. Бердянск был определен как город, который начал работать над вовлечением частного сектора в управление своими водохозяйственными объектами. ОЭСР был заинтересован в том, чтобы изучить и проанализировать этот опыт. В июле 2008 года горсовет Бердянска и бердянский водоканал согласились участвовать в этом проекте и проведении обзора контракта на управление ОЭСР/Секретариатом СРГ ПДООС. Тасис ЕС обеспечила финансовую поддержку проекта. Проект реализовывался под руководством ОЭСР и при поддержке группы консультантов «PricewaterhouseCoopers».

Методология, разработанная для оценки договора, основана на образцах лучшей практики, определенных в «Руководстве». Она состоит из детального вопросника, который используется в сочетании с прямыми беседами. Вопросник был разослан всем основным заинтересованным сторонам, участвующим в процессе. Обзор состоит из трех этапов: подготовительные мероприятия, миссия по проведению обзора и составлению проекта отчета и подготовка заключительного отчета.

До и после проведения миссии группа экспертов изучила всеобъемлющий набор справочно-аналитической документации, относящейся к договору концессии (см. раздел «Библиография»). Миссия проходила с 30 сентября по 3 октября 2008 г., когда группа посетила Бердянск и Киев. В это время группа встречалась с персоналом бердянского водоканала, представителями горсовета Бердянска и специалистами Министерства Украины по вопросам ЖКХ, все их которых были прямо или опосредствованно были вовлечены в подготовку договора (см. Приложение V). К сожалению, оператор не согласился встретиться с экспертами. Результаты и рекомендации, представленные в отчете, обсуждались на встрече при участии главных заинтересованных лиц 15 декабря в Бердянске. Кроме того, основные уроки, вынесенные из настоящего обзора, будут представлены на других международных форумах и будут распространены посредством других встреч и механизмов.

Настоящий отчет дает возможность и основу для обсуждения в правительстве Украины дальнейшее усиление структуры подобных договоров, основанных на показателях деятельности.

Вставка 1. Основные образцы лучшей практики, определенные в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности»

1. Объем проекта

(i) Определение договорных целей и обязанностей

В контракте должны определяться возможно точно цели, которые будут достигнуты, устанавливаться права, обязательства и обязанности каждой договаривающейся стороны, равно как и совместные обязанности; определяются четкий, надежный и эффективный механизм, позволяющий сторонам оперативно и эффективно реагировать на новые обстоятельства, которые могут возникнуть в ходе выполнения контракта.

(ii) Обслуживаемая территория

Обслуживаемую территорию следует четко определить на начальном этапе процесса, предпочтительно до проведения полного анализа. Размер обслуживаемой территории непосредственно влияет на издержки и доходы оператора. Следует провести надлежащую оценку издержек и доходов для определения соответствующих договорных целей и вытекающих из них показателей деятельности.

2. Правовая и институциональная основа

(i) Правовая основа

До заключения контракта, основанного на показателях деятельности, следует внимательно изучить и оценить применимую правовую основу, в частности все значимые законы и подзаконные акты. Исходя из этого анализа (в рамках процесса полного анализа) следует отобрать оптимальную модель контракта. Если необходимо внести изменения в законодательство, их следует внести до окончательного оформления контракта. Выбранный тип контракта следует приспособить к потребностям предприятия, оптимально используя при этом правовую основу.

(ii) Институциональная основа

Институциональной структурой должны предусматриваться надлежащее регулирование и мониторинг выполнения контракта. Регулирующий орган должен быть наделен достаточной независимостью, с тем чтобы интересы всех задействованных сторон были сбалансированы и защищены.

3. Показатели деятельности

(i) Первоначальная оценка

Прежде чем выбирать показатели деятельности, стороны по контракту должны провести детальную оценку технического и финансового состояния предприятия ВКХ, с тем чтобы полностью оценить его деятельность до заключения контракта. Такая оценка позволит сторонам согласовать реалистичные показатели деятельности с учетом текущего состояния предприятия.

(ii) Отбор показателей деятельности

В контракте должны четко указываться все показатели деятельности, мониторинг которых будет осуществляться во время выполнения контракта, и механизмы их корректировки. Если вознаграждение оператора основывается на достижении отдельных показателей, они также должны быть четко определены. Показатели деятельности могут быть привязаны к финансовым результатам деятельности предприятия (например, коэффициенту операционных издержек, собираемости платежей), эффективности деятельности (неучтенным расходам воды, количеству прорывов труб), операционным результатам деятельности (средняя продолжительность обслуживания в часах, численность обслуживаемого населения). Показатели деятельности должны быть немногочисленными, простыми, реалистичными и легко измеримыми, чтобы был возможен надлежащий мониторинг их достижения.

4. Тарифы и финансовые обязательства договаривающегося органа

(i) Установление и корректировка тарифов

В устойчивой тарифной политике должны уравниваться соображения, касающиеся как финансовой жизнеспособности предприятия, его социальных целей, так и его экономической эффективности. Контрактом должна допускаться корректировка тарифов во времени (механизмы пересмотра тарифов) как в связи с инфляцией и улучшением обслуживания, так и в ответ на форс-мажорные события и изменение правового режима. Перекрестного субсидирования следует избегать, и его следует заменить, при необходимости, прозрачными системами субсидирования, нацеленными на точно определенные малоимущие домашние хозяйства.

(ii) Финансовые обязательства договаривающегося органа

Когда государственные органы полностью (например, контракт на оказание услуг или контракт на управление) или частично (например, договор аренды) отвечают за финансирование инвестиционных программ предприятия ВКХ, эти обязательства должны быть четко определены в контракте с точки зрения как объема, так и сроков осуществления капиталовложений. Во избежание конфликтов на этапе реализации в контракте должно проводиться четкое разграничение между работами по техническому обслуживанию, ремонтными работами и чрезвычайными ситуациями.

5. Финансовые штрафы, премии и стимулы

(i) Финансовые штрафы

В контексте предприятий ВКХ стран ВЕКЦА, которые часто сталкиваются с серьезными финансовыми трудностями, штрафы должны применяться крайне благоразумно. Чтобы не поставить под угрозу общее финансовое благополучие предприятия и, следовательно, его операционный потенциал, штрафы следует применять, только когда предприятие эксплуатируется частным подрядчиком. Наложённый штраф непосредственно влияет на способность предприятия достигнуть уровней деятельности, указанных в контракте.

(ii) Премии и стимулы

Если премии и стимулы имеют надлежащую структуру, они в значительной степени способствуют повышению уровня услуг, оказываемых подрядчиком. Когда предприятие управляется государственным подрядчиком, премии должны выплачиваться непосредственно физическим лицам, а не предприятию, так как физическое лицо не извлекает непосредственной пользы из более высоких результатов деятельности предприятия. Когда предприятие управляется частным оператором, стимулы должны отражать прирост производительности предприятия.

6. Мониторинг

Создание эффективной системы мониторинга выполнения контракта крайне важно для оценки того, выполняют ли стороны свои обязательства и достигают ли они определенные целевые показатели. Положения о мониторинге должны быть сосредоточены на успешном выполнении подрядчиком целевых показателей, а не на том, как он выполняет эти целевые показатели. В странах с низким потенциалом в сфере мониторинга и регулирования функцию мониторинга следует передать по контракту аудиторской компании. После этого государству следует изменить стоящую перед ним задачу и осуществлять мониторинг аудитора.

7. Обеспечение выполнения контракта/механизмы урегулирования споров

Контракты, основанные на показателях деятельности, должны включать в себя официальные процедуры урегулирования споров (например, судебную, квазисудебную, административную, арбитражную). Арбитраж должен быть предпочтительным механизмом урегулирования споров в контрактах, в которых фигурирует иностранный частный субъект. К числу главных преимуществ арбитража относятся конфиденциальность (в том, что касается коммерческой тайны), экспертный потенциал (третейские судьи отбираются на основе их технического экспертного потенциала), нейтральность (третейские судьи отбираются из числа лиц, не связанных со сторонами спора), добросовестность (касается моральной репутации третейских судей).

8. Риски

Любые долгосрочные договорные отношения сопряжены с рисками, такими как операционный риск и риск технического обслуживания, риски доходов, нормативные риски, политические риски. Распределение основных рисков следует тщательно рассмотреть при разработке контракта, основанного на показателях деятельности. Риски должны справедливо распределяться между сторонами. Риски должны закрепляться за той стороной, которая оптимально подходит для их принятия как с точки зрения технического экспертного потенциала, так и с точки зрения возможности смягчения риска с минимальными издержками.

9. Издержки

Рассматривая возможность выполнения контракта, основанного на показателях деятельности, государственные органы должны быть осведомлены обо всех издержках, как прямых, так и косвенных, которые влечет за собой такой контракт для государственного сектора. Помимо традиционных «издержек» (накладных расходов и расходов, присущих проекту), имеются издержки, связанные с косвенными «потерями» (например, издержки на наем консультантов для подготовки контракта, целевые показатели деятельности, не поддающиеся мониторингу). Как правило, положения, связанные с косвенными издержками, не включаются в контракт. Однако на этапе ведения переговоров сторонам следует всегда учитывать все фактические и потенциальные издержки, присущие контракту, основанному на показателях деятельности, и связанные с ним косвенно.

ГЛАВА 2. КОНТЕКСТ

В настоящем разделе кратко представлены изменения, происходящие в настоящее время в водопроводно-канализационном хозяйстве Украины. В нем рассматривается нормативно-правовая основа управления предприятиями ВКХ в стране. Кроме того, в нем описываются основные предпосылки договора концессии.

1. Изменения, происходящие в водопроводно-канализационном хозяйстве страны

Украина – это одна из самых бедных на водные ресурсы страна Европы (ежегодные объемы снабжения водой на душу населения в Украине составляют $1\,700\text{ м}^3$ в год, в то время как во Франции эта цифра равняется $4\,570\text{ м}^3$, в Швейцарии – $7\,280\text{ м}^3$, в Австрии – $7\,700\text{ м}^3$ и в Швеции – $24\,000\text{ м}^3$)¹. В то же время потребление на душу населения в Украине выше, чем в большинстве стран региона. Ежедневное среднее потребление на душу населения составляет до 320 литров в день, в то время как другие европейские города потребляют от 100 до 200 литров на душу населения. Однако потребление воды в сельской местности составляет 60 литров на душу населения в день из-за низкого уровня подключения к сетям водоснабжения в соответствующих регионах² (в среднем – 26%, см. ниже). Начиная с 1995 г., наблюдалось постепенное снижение потребления воды в среднем на 2-4% из-за экономической стагнации, высоких тарифов на воду, измерения водопотребления, снижения наличия и доступности воды.

Кроме того, предложение и спрос на водные ресурсы чрезвычайно несбалансирован в Украине: самые богатые водные ресурсы (58%) наблюдаются в приграничных регионах в бассейне р. Дунай, где спрос не превышает 5% таких ресурсов. С другой стороны самые скудные водные ресурсы находятся в промышленных регионах Донбасса, Кривого Рога, Крыма и южных областях Украины (местонахождение Бердянска), где сосредоточены основные потребители.

Что касается водоснабжения и канализации, то нынешняя ситуация в Украине показывает, что:

- Большинство органов местного самоуправления обеспечивают довольно низкий уровень услуг в сфере ВКХ. Большинство водоканалов не могут обеспечить непрерывную и круглосуточную поставку воды.
- Качество воды часто является несоответствующим и со временем ухудшается (особенно в сезоны наводнений).
- Сети ВКХ пребывают в очень плохом состоянии из-за недостатка инвестиций в их содержание и ремонт.

Около 70% населения Украины (но только 26% в сельской местности) имеют доступ к централизованному водоснабжению. Вода главным образом (75%) поступает из поверхностных

¹ Добрянский Л. (2003), Вода и сточные воды в мире, Киев; Манукало В., Развитие качества поверхностных вод и мониторинг качества воды в Украине: проблемы и потребности, Киев.

² Кузнецов В., Принятие решений относительно реформы городских водных услуг в Украине, УкрНДИЭП, Киев.

водных источников, что требует значительной обработки по сравнению с подземными водами. 53% населения имеют доступ к канализационным системам (74% в городской местности и только 9% – в сельской).

По информации Водной ассоциации Украины, водные ресурсы используются и загрязняются более интенсивно, чем в любой другой стране Европы. Отсутствие постоянного доступа к чистой питьевой воде является важным вопросом охраны окружающей среды и здоровья населения в Украине. Со времен приобретения независимости был осуществлен значительный прогресс в отношении очищения рек, но необходимо еще многое сделать. Хотя большая часть городского населения подключена к водораспределительной системе, существующие сети перегружены. Недостаточное количество водоотводных объектов, которые требуют ремонта и модернизации и были построены в соответствии с устаревшими стандартами качества (устаревшими нормами бывшего СССР), загрязняют источники централизованного водоснабжения. Сточные воды, обрабатываемые этими объектами, сбрасываются в реки, которые потом используются как источники питьевой воды, централизованными системами.

В отношении технического состояния подсчитано, что:

- 26% сетей водоснабжения и канализации находятся в аварийном состоянии;
- 40% насосных станций требуют ремонта или замены;
- Количество аварий на трубопроводах достигает 2 на 1 км.

Большинство объектов водоснабжения и водоотвода в Украине не соответствуют существующим нормам без проведения их массовой модернизации³. Эта масштабная работа требует комбинированного подхода, предусматривающего общенациональные реформы в водной отрасли, финансовую помощь частного сектора и международной общественности и инвестиций.

Начиная с 1995 года, было разработано ряд государственных программ, касающихся улучшения водоснабжения и канализации, главные из которых:

- Государственная программа централизованного водоснабжения для сельских населенных пунктов, использующих привезенную воду (на период 2002-2008 гг.); эта программа была продлена до 2010 г.;
- Государственная программа 2005 г. "Питьевая вода Украины".

Многие страны и международные финансовые организации, такие как ДАООС, АМР США, ЕБРР и Мировой банк, предоставили свою помощь водной отрасли Украины за последние десять лет. Несмотря на эти усилия, стало очевидно, что необходимы новые решения. Одна из исследуемых возможностей – это вовлечение частного сектора в управление и эксплуатацию водной инфраструктуры.

Концессионный договор об управление водными объектами г. Бердянска является одним из примеров государственно-частного партнерства. Бердянск – это средней величины город, расположенный на юге Украины на берегу Азовского моря. Территория обслуживания ГКП "Бердянский горводоканал" включает город Бердянск и одно село. Предприятие снабжает водой около 49 500 пользователей (109 000 из 118 000 частных лиц, а также юридические лица). Приблизительно 35 700 пользователей (или 77 000 человек) подключены к канализационной сети. Предприятие получает питьевую воду главным образом из сырьевой

³ Добрянский Л. (2003), Вода и сточные воды в мире, Киев; Манукало В., Развитие качества поверхностных вод и мониторинг качества воды в Украине: проблемы и потребности, Киев.

³ Кузнецов В., Принятие решений относительно реформы городских водных услуг в Украине, УкрНДИЭП, Киев.

воды, покупаемой областью и получаемой из Днепра. Сырьевая вода поступает в Бердянск по 175-километровому трубопроводу. Такая вода обрабатывается перед подачей в трубопровод, но она также требует обработки на его выходе из-за плохого качества трубы. К тому же, наблюдается высокая степень утечки вдоль всего трубопровода. Все это приводит в высокий покупной стоимости (0,75 грн. /м³ по сравнению с 4,02 грн. /м³ для частных лиц).

ГКП "Бердянский горводоканал" эксплуатирует:

- 1 водоочистительную станцию;
- 1 станцию очистки сточных вод;
- Насосные станции;
- Водораспределительные и канализационные сети (384 км).

Главная техническая проблема касается насосных станций, требующие высоких эксплуатационных затрат в силу давности своей постройки. Сеть характеризуется высокими уровнями утечек: около 42%. Из-за недостатка финансовых ресурсов водная инфраструктура быстро приходит в упадок. Для привлечения остро необходимых инвестиций и улучшения системы Бердянский городской совет обратился к возможности финансирования из частного сектора. Этот процесс завершился заключением концессионного договора.

2. Регуляторный контекст

Водный кодекс Украины (от 6 июня 1995 г.) определяет роли и обязанности представительных и исполнительных органов в регулировании отношений в водной отрасли. Требования к водоснабжению в Украины основаны на требования бывшей УССР, которые сегодня устарели; однако сегодня правительство пытается адаптировать нормативно-законодательную базу и приблизить ее в требованиям Европейского Союза (ЕС) (например, Директиве 2000/60/ЕС или Рамочной директиве по вопросам воды).

2.1. Нормативные акты, касающиеся питьевой воды и мониторинга качества питьевой воды

- **Стандарт № 2874-82 "Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль качества" (принятый в 1982 г.)** – действующий государственный стандарт, регулирующий качество питьевой воды. Включает стандарты физических качеств, химического и бактериологического состава воды, использующей для питьевого водоснабжения.
- **Государственные санитарные правила и стандарты "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды, используемой в хозяйственных целях" (1996 г.)** – определяют более строгие подходы к действующим и новым показателям качества воды. Включают 56 параметров вместо 28 показателей Стандарта № 2874-82.
- Новый **ГСТУ № 4808:2007 "Источники централизованного водоснабжения. Гигиенические и экологические требования к качеству воды"** – принят в 2007 г. и вступит в силу в 2009 г.
- Наконец, разработан, но еще не принят новый **ГСТУ "Питьевая вода. Требования и качество контроля"**.

2.2. Законодательство, касающееся оплаты за водопользование и сброс сточных вод

Закон Украины "О защите окружающей природной среды" от 25 июня 1991 г. определяет виды платежей в сфере охраны окружающей среды (включая платежи за сброс стоков в воду и платежи за размещение и потребление отходов в окружающей среде), а также виды платежей за использование природных ресурсов (включая платежи за водопользование). Выполнение этого закона обеспечивают три государственных ведомства: Министерство по вопросам охраны окружающей среды Украины (которое разрабатывает и учреждает экономические инструменты и осуществляет контроль загрязнения и использования природных ресурсов), Министерство финансов Украины (которое предлагает ставки по налогам по загрязнению окружающей среды и распределяет доходы от таких налогов) и Государственная налоговая служба Украины (которая собирает платежи). Каждое предприятие, предоставляющее услуги в водной сфере, перечисляет платежи за специальное водопользование (добыча и сброс воды). Размеры платежей зависят от фактических объемов потребления. Закон также устанавливает ограничения на потребление воды. При превышении этого ограничения требуется дополнительная плата.

2.3. Законодательство, касающееся услуг водоснабжения и канализации

- В соответствии с **Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21 мая 1997** (ст. 28), органы местного самоуправления отвечают за предоставления качественных услуг водоснабжения. В этом контексте такие органы могут вступать в договорные отношения с предприятиями (разной формы собственности) для обеспечения предоставления водных услуг потребителям.
- **Закон Украины "О питьевой воде и питьевом водоснабжении" от 10 января 2002 г. (№ 2918-III)** определяет правовые, экономические и организационные принципы использования системы питьевого водоснабжения. Он применяется к хозяйствующим субъектам, которые предоставляют услуги питьевого водоснабжения, и органам исполнительной власти и местного самоуправления, регулируют и отслуживают качество воды, состояние источников и систем питьевого водоснабжения, а также потребителей питьевой воды. Деятельность, связанная с питьевым водоснабжением, может выполняться предприятиями любой формы собственности, но соответствующая инфраструктура не может быть приватизирована. Этот запрет отображен в **Закоме Украины "О приватизации государственной собственности" от 4 марта 1992 г. (№2163-XII)**.
- Хозяйственная деятельность по водоснабжению подпадает под лицензирование. Заявка на выдачу лицензии направляется в **Государственный комитет Украины по водному хозяйству**, который устанавливает соответствие нормативным положениям, касающимся питьевой воды.
- **Закон Украины "О концессиях" от 16 июля 1999 г. (№ 997-XIV)** является главным законодательным актом в сфере концессий в Украине. Этот закон регулирует порядок передачи государственной и коммунальной собственности в концессию, включая процедуру владения и использования объектов концессии и внесения концессионных платежей.

2.4. Законодательство, касающееся услуг водоснабжения и канализации

- **Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21 мая 1997 (№280/97, ст. 28)** устанавливает, что органы местного самоуправления отвечают за установление

тарифов коммунальных предприятий и проводят переговоры относительно тарифов с предприятиями некоммунальной формы собственности.

На самом деле после передачи активов местным органам самоуправления в 1997 году Кабинет Министров Украины (КМУ) делегировал полномочия по установлению тарифов на коммунальные услуги (включая водоснабжение) областным государственным администрациям, Киевской и Севастопольской городским государственным администрациям и Совету Министров АРК Крым (*Постановление КМУ "Об усовершенствовании системы государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги", №1168 от 28.10.1997*). Передача функции по установлению тарифов также предусматривала прекращение предоставления государственных субсидий предприятиям водоснабжения для покрытия разницы между утвержденными тарифами и фактической стоимостью предоставления услуг. Такие субсидии ранее предоставлялись поставщикам из государственного бюджета для снижения тарифов для населения. *Закон Украины "О Государственном бюджете Украины на 1999 год" от 29.06.1999 (№ 776-XIV)* уже не предусматривал субсидий коммунальным предприятиям для покрытия убытков, причиненных разницей между фактическими и утвержденными тарифами для населения. Также не предусматривались средства на компенсацию убытков водных операторов начиная со второй половины 1998 г. и до 2006 г., когда механизм субсидирования был государством возобновлен.

3. Институциональный контекст

В Украине существуют такие государственные органы с прямыми функциями управления водной отраслью на национальном, региональном и местном уровнях:

3.1. На национальном уровне

1. Кабинет Министров Украины

Главными обязанностями КМУ являются осуществление политики, организация и координация программ и деятельности государственных исполнительных органов, утверждение защитных зон, покрывающих территорию больше одной области⁴, установление режимов санитарных защитных зон, определение целей централизованного водоснабжения, а также правил изъятия лицензий на предоставление жилищно-коммунальных услуг. КМУ также определяет виды информации, необходимой в отношении качества питьевой воды, порядок утверждения договоров на предоставление жилищно-коммунальных услуг и одобрения порядка установления тарифов.

2. Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины

Министерство является главным ведомством национального уровня в отношении вопросов водной отрасли. Оно отвечает за определение процедур мониторинга качества питьевой воды и систем питьевого водоснабжения, координацию выполнения программ защиты систем централизованного питьевого водоснабжения; координацию деятельности областных органов, предприятий, учреждений, организаций, отчетности на национальном уровне относительно состояния сектора питьевой воды, расчет тарифов на централизованное водоснабжение и канализационные системы, контроль за выполнением нормативных положений, а также соответствия правилам поставок, лицензирования, разработки тарифов и исследования результатов управления водным хозяйством.

⁴ Типичный административный орган Украины.

3. Министерство экономики Украины

Одна из главных обязанностей состоит в контроле за установление тарифов на воду и их применение в каждой области.

4. Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Минприроды включает несколько комитетов с их собственными особыми обязанностями:

Государственный комитет Украины по водному хозяйству: **Комитет** отвечает за водозабор в рамках разрешительной системы на специальное водопользование.

Государственный комитет Украины по геологии и недоиспользованию и Государственный комитет Украины по гидрометеорологии: **Эти два комитета** отвечают за защиту и мониторинг источников грунтовых вод.

5. Санитарно-эпидемиологические инспекции Министерства здравоохранения Украины

Санитарно-эпидемиологические инспекции осуществляют контроль за качеством питьевой воды.

6. Антимонопольный комитет Украины

Антимонопольный комитет Украины отвечает за нормативные положения, касающиеся экономической конкуренции, предупреждения, обнаружения и прекращения нарушения антимонопольного законодательства (например, Закону Украины "О защите экономической конкуренции", Закону Украины "О защите от недобросовестной конкуренции").

3.2 На региональном и местном уровнях:

1. Исполнительный областные административные органы

В каждой области Украины существует **управление жилищно-коммунальных услуг**, которое административно подчинено Министерству по вопросам ЖКХ и интегрировано в областную государственную администрацию. В АРК Крым **Совет Министров** и его собственное Министерство по вопросам ЖКХ являются главными административными органами в этой отрасли.

Главные обязанности управлений по вопросам ЖКХ: лицензирование, финансирование предприятий, переданных в управление местным государственным администрациям, контролирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги, утверждение тарифов на услуги водоснабжения и водоотвода, организация и выполнение программ, направленных на улучшение водных объектов, наложение штрафов и санкций на водопоставщиков в случае несоответствия качества воды установленным стандартам.

2. Органы местного самоуправления (на уровне района, города села)

Обязанности органов местного самоуправления: утверждение программ в водной сфере, предоставление средств из местного бюджета на инфраструктурные проекты в водной отрасли, информирование общественности о порядке формирования тарифа на воду, утверждение нормативных положений о потреблении и качестве воды, подготовка

договоров для делегирования функций эксплуатации водных объектов водопоставщикам и контроль за качеством питьевой воды.

4. История и текущий статус договора

После принятия Декларации о независимости в 1991 г., находившиеся ранее в государственной собственности коммунальные предприятия были переданы органам местного самоуправления, и правительство перестало субсидировать такие предприятия⁵. Сегодня в соответствии с Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" органы местного самоуправления отвечают за предоставления качественных услуг водоснабжения⁶. В этом отношении органы местного самоуправления уполномочены вступать в договорные отношения с предприятиями разных форм собственности для предоставления услуг потребителям. В 2004 году органам местного самоуправления принадлежало 61 коммунальное предприятие, в то время как 4 остались принадлежать государству.

Органы местного самоуправления имеют юридическое право передавать водные коммунальные предприятия автономным коммунальным производственным предприятиям, управление которыми может быть передано в концессию или аренду, но основные активы (инфраструктура) должна оставаться в коммунальной собственности.

Большая часть водоканалов в Украине – это коммунальные предприятия, эксплуатирующие системы водоснабжения и канализации, которые по-прежнему принадлежат местным органам власти. Главная проблема состоит в том, что в настоящее время не существует формальных договоров между водными предприятиями и местными властями, которые бы определяли взаимные права и обязательства в отношении управления, финансирования и качества услуг (отсутствие верховенства права и экономических принципов, а главным образом административные и политически мотивированные отношения). Количество водоканалов, которые находятся в частном управлении, очень незначительно.

Однако правовые рамки дают возможность передачи функций управления инфраструктурными активами частным предприятиям на основе договоров управления, аренды или концессии. Приватизация инфраструктуры водоснабжения и водоотвода запрещена Законом Украины "О приватизации государственной собственности" от 4 марта 1992 г. (№ 2163-ХІІ). В зависимости от форм собственности в Украине могут быть такие формы коммунальных предприятий:

- Частные коммунальные предприниматели или предприятия;
- Коммунальные предприятия, находящиеся в собственности территориальных общин городов, сел или селений;
- Государственные коммунальные предприятия;
- Предприятия смешанной формы собственности.

В Бердянске местный горсовет принял решение заключить концессионный договор с частным партнером. Такое решение было главным образом мотивировано недостатком инвестиций в последние годы, ограниченными финансовыми ресурсами города и необходимостью выполнять амбициозную инвестиционную программу улучшения качества услуг водоснабжения и канализации и удовлетворения водопользователей.

⁵ Передача была выполнена в соответствии с Указом Президента "Об усилении экономической основы местного самоуправления" № 84 от 12 марта 1994 г. Приняв Конституцию Украины, 3 марта 1998 г. Верховная Рада Украины одобрила Закон Украины "О передаче государственного и коммунального имущества" от (№147).

⁶ Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине", № 280/97 от 21 мая 1997 г.

Договор между горисполкомом Бердянска и ООО "Чистая вода" – это один из первых концессионных договоров в водной отрасли Украины с участием частного оператора. Договор был подписан в сентябре 2008 года. Этот концессионный договор был подготовлен в соответствии с требованиями Закона Украины "О концессиях" и предусматривает следующее:

- Получение частным оператором договорного права на использование существующей инфраструктуры для предоставления потребителям услуг водоснабжения и канализации;
- Активы по-прежнему принадлежат территориальной общине Бердянска;
- Частный оператор обязан финансировать расширение и модернизацию существующих сетей и объектов;
- В следствие обязанности финансировать указанные выше меры, срок действия договора намного превышает сроки действия договоров аренды или управления и составляет 30 лет.

Договор определяет такие обязанности оператора:

- Управление и эксплуатацию объектов, переданных в концессию;
- Улучшение (то есть реконструкцию и переоборудование) в соответствии с Инвестиционным бизнес-планом, за свой счет и за счет заемных средств, имущества, переданного в концессию. Минимальная сумма инвестиций должна составить 120 млн. грн. (23,5 млн. дол. США) в соответствии с таким планом:
 - Не менее 1 500 000 грн. (290 тыс. дол. США) в течении первого года срока действия Договора;
 - Не менее 7 000 000 грн. (1,4 млн. дол. США) ежегодно между в течении 2-6 годов срока действия Договора;
 - Не менее 9 000 000 грн. (1,75 млн. дол. США) ежегодно в следующие за шестым годовом выполнения Договора и до истечения его срока;
- Разработка и создание таких улучшений в соответствии с условиями Договора;
- Улучшение качества услуг водоснабжения, канализации и очистки сточных вод;
- Содержание Объекта концессии в надлежащем техническом состоянии.

ГЛАВА 3. АНАЛИЗ КОНТРАКТА

Цель настоящей главы – анализ концессионного контракта с учетом образцов лучшего международного опыта, описанных в *«Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности»* ОЭСР. Вначале рассматривается подготовка контракта. После этого анализируются различные юридические и институциональные аспекты, вопросы установления тарифов, мониторинга контракта и оценки результатов деятельности. На каждом этапе выявляются проблемы, а также приводятся образцы лучшей практики.

1. Подготовка контракта

Представление и анализ

1.1 Процедура проведения тендера и заключения контракта

Выбор городскими властями Бердянска концессионного типа контракта продиктован следующими соображениями:

- В связи с отсутствием инвестиций в модернизацию системы в последний годы инфраструктура коммунального водоснабжения и канализации пришла в упадок;
- Потребность в солидных капиталовложениях в модернизацию и строительство новых сетей и оборудования;
- Неудовлетворительное финансовое положение предшествующей эксплуатационной организации (Бердянское коммунальное предприятие «Горводоканал»).

Объявлению и проведению тендера предшествовали следующие события:

- Украинская компания («Чистая Вода-Бердянск», которая является филиалом Украинской энергетической компании) обратилась к городскому совету с предложением о проведении концессионного проекта по водоснабжению;
- Для обсуждения возможности частно-государственного партнерства была создана рабочая группа. В состав группы вошли представители городского совета и коммунального хозяйства (Бердянское коммунальное предприятие «Горводоканал»);
- Горсовет принял решение о передаче полномочий и прав на водоснабжение на основании концессионного контракта частному оператору, который будет определен в ходе тендерной процедуры.

Городские власти Бердянска подготовили техническое задание для объявления тендера и опубликовали его в начале 2007 г. Пять компаний направили заявления на участие в тендере: две российские компании, две компании Бердянска и 1 компания из Киева.

Основные критерии для определения победителя тендера оговариваются в тендерной документации. Ниже приводятся семь критериев выбора:

- 1) Надежность концессионера, серьезность намерений концессионера и его партнеров;
- 2) Наиболее выгодное и надежное предложение о финансировании;

- 3) Уровень эксплуатационных затрат (обеспечивающий максимальную рентабельность и оптимальную окупаемость);
- 4) Возможность инвестирования в ремонт и модернизацию оборудования в ближайшее время;
- 5) Наивысший уровень собираемости коммунальных платежей;
- 6) Наивысший уровень удовлетворения общественных нужд;
- 7) Максимальное сохранение существующего штата коммунального предприятия концессионером после вступления концессии в силу.

Пяти заявителям-участникам торгов была предоставлена возможность встретиться с представителями коммунального предприятия по водоснабжению для сбора информации о тарифах и инвестиционном плане. На основании приведенных выше 7 критериев отборочная комиссия провела оценку пяти тендерных предложений. В апреле 2007 г. был объявлен победитель. После выбора оператора комиссия, в составе 23 членов – представителей горсовета и юристов – подготовила проект концессионного контракта. В конце сентября 2008 г. контракт был подписан.

Подготовка точных тендерных документов является ключевым моментом для выбора наиболее экономически выгодного предложения. Власти Бердянска подготовили тендерные документы самостоятельно без сторонней помощи опытных специалистов. Оценить качество тендерной документации сложно ввиду того, что инспекционная группа не имела доступа к этим документам. Однако, как представляется, техническая часть документации была подготовлена достаточно опытным персоналом коммунального предприятия по водоснабжению. Кроме того, в целях нивелирования возможных неточностей в тексте тендера всем заявителям была предоставлена возможность встретиться с представителями коммунального предприятия по водоснабжению и тщательнее разобраться в его технической и финансовой ситуации. Теоретически это означает, что все участники тендера имели равный доступ к информации. Вместе с тем, на практике некоторые заявители могли иметь доступ к более ограниченной информации. Хотя в Бердянске подобная процедура не использовалась, было бы целесообразно организовать общую встречу всех пяти участников тендера с представителями коммунального предприятия с тем, чтобы все заявители получили абсолютно одинаковую информацию. При подготовке тендеров на заключение столь сложных контрактов местные органы власти могут принять решение о найме опытных экспертов в качестве консультантов. Хотя такие специалисты и консультанты стоят денег и должны работать в тесной связи с юристами, сложность работ и срок действия контракта может должным образом оправдать потребность в сторонних консультациях.

Власти Бердянска провели открытый публичный тендер, как того требует Закон «О концессиях», и в соответствии с международной практикой. Семь критериев, которые были определены для выбора победителя, в целом, отражают наиболее распространенные критерии, используемые во многих странах в таком процессе. Указанные критерии примерно соответствуют общепринятым, таким как техническая обоснованность предложения, эксплуатационная осуществимость, качество услуг, возможность социального развития коммунального предприятия. Вместе с тем, оценка предложений не включала четкого экологического критерия. Кроме того, критерии сформулированы только в общем виде, что оставляет возможность различного толкования членами отборочной комиссии (например, определение критерия наивысшего уровня удовлетворения общественных нужд). В такой ситуации отсутствие точно оговоренных критериев может привести к более субъективному подходу к процессу отбора. Как представляется, в действительности именно размер

концессионного платежа (который является высоким) определил победителя тендера, и неясно, сможет ли концессионер осуществлять такой платеж, о чем пойдет речь ниже.

1.2 Тип частно-государственного партнерства

Несмотря на отсутствие опыта управления коммунальными услугами у частного оператора, Бердянский горсовет принял решение о заключении с ним концессионного контракта на водоснабжение города. Как представляется, это не наилучший вариант для начала частно-государственного партнерства. Ведь концессионные контракты связывают обе стороны на весьма длительный срок (в данном случае 30 лет) и ограничивают возможность вмешательства и контроля над деятельностью компании со стороны государственного органа. Международный опыт свидетельствует о том, что большинство стран начинают подобное сотрудничество с контрактов более простого типа (контракт на управление или арендный договор). В случае контракта на управление коммунальное предприятие по водоснабжению остается на месте, однако получает техническую поддержку со стороны частного оператора. Срок действия контракта обычно невелик (около 5 лет). В соответствии с арендным договором договаривающаяся сторона передает полномочия по эксплуатации и ремонту своих объектов в полном объеме оператору, но по-прежнему несет ответственность за инвестирование в основное расширение и модернизацию оборудования. Договор обычно подписывается на более короткий срок (10-15 лет).

Контракты на управление и арендные договоры дают местным органам возможность приобрести знания и опыт в реализации крупных инфраструктурных проектов и в то же время в обоих случаях местные власти несут ответственность за крупные капиталовложения. Принимая во внимание финансовые трудности, стоящие перед бюджетом Бердянска, понятен выбор городскими властями концессионного варианта, при котором концессионер должен осуществлять все инвестиции, а также концессионный платеж в городской бюджет. Долгосрочная концессия (как в случае Бердянска) может также предоставить оператору дополнительный стимул для производства долгосрочных капиталовложений уже в начале концессии, а также инвестировать в техобслуживание и ремонт.

Рекомендации

Долгосрочная концессия может быть целесообразным вариантом с учетом конкретной ситуации в городе и заключения серьезного и реалистичного контракта, который точно оговаривает и защищает ожидания договаривающейся стороны. В принципе, отсутствие опыта реализации контрактов в рамках частно-государственного партнерства и в тендерных процедурах у городских властей можно было бы компенсировать за счет следующего:

- Привлечение опытных экспертов к подготовке тендерной документации, выработке критериев отбора и разработке процедуры оценки.
- При возможности, установление сотрудничества с частным партнером, начиная с более «легких» типов контракта (контракт на управление или арендный договор) при условии, что городские власти имеют достаточный бюджет для капиталовложений или могут привлечь иные государственные (включая международные) источники финансирования для инвестирования в коммунальное хозяйство.

2. Юридические и институциональные вопросы

Представление и анализ

В анализе юридических и институциональных вопросов рассматривается, главным образом, соответствие контракта Закону «О концессиях», а также средства нормативно-правового регулирования отношений между обеими сторонами регуляторным государственным органом.

Закон «О концессиях» был принят украинским парламентом 16 июля 1999 г. В значительной степени, документ базируется на французской модели концессий. Данный закон определяет понятие концессии как контракта, посредством которого надлежащий орган центральной исполнительной власти или местное сообщество передает оператору право на создание или управление объектами, за оплату и на определенный срок, с целью удовлетворения общественных нужд при условии, что оператор принимает на себя возможные эксплуатационные риски.

Кроме того, закон устанавливает общие принципы, которые должны соблюдаться при заключении и выполнении концессионных контрактов, и оговаривает ряд вопросов и элементов, подлежащих включению в будущие концессионные контракты. При этом закон определяет те услуги, на которые может распространяться концессия. В концессию могут передаваться объекты государственной или коммунальной собственности, которые используются для осуществления хозяйственной деятельности в таких областях, как водоснабжение, очистка и переработка бытовых отходов, предоставление услуг, связанных с теплоснабжением, строительством и эксплуатацией портов, аэропортов, а также дорожным транспортом, почтовой службой и телекоммуникациями, энергетикой и социально-культурной сферой.

Следует отметить, что в законе четко указаны абсолютно все сферы, которые могут передаваться в концессию. Это обеспечивает прозрачный выбор и позволяет избежать двусмысленности и споров относительно того, может ли определенная сфера деятельности подпадать под концессию, что имело место в ряде стран, в законодательстве которых отсутствует точное определение предмета концессии.

2.1 Требования к концессионному контракту

Закон устанавливает требования к концессионному контракту, основные из которых представлены ниже:

- Концессионный контракт заключается на оговариваемый в нем срок, который составляет не менее 10 лет, но и не более 50 лет;
- Концессионер осуществляет концессионный платеж за использование предмета концессии. Концессионный платеж производится концессионером в соответствии с условиями концессионного контракта независимо от результатов хозяйственной деятельности (Процесс урегулирования и предельные размеры концессионных платежей определяются Кабинетом министров Украины);
- Передача предметов концессии не приводит к передаче прав собственности концессионеру и не отменяет права государственной или коммунальной собственности на эти объекты;
- Собственность, создаваемая для выполнения условий концессионного контракта, является объектом права коммунальной собственности;
- Концессионер имеет право собственности на прибыль, полученную при управлении (эксплуатации) предметом концессии, а также продукцию, полученную в результате выполнения условий концессионного контракта;
- Амортизационные отчисления, начисленные на основные фонды, полученные в период концессии или созданные в результате выполнения условий концессионного контракта, остаются в распоряжении концессионера;
- Собственность, созданная в период концессии, включается в баланс юридического лица концессионера с указанием того, что данная собственность получена в период концессии;

- Таможенная пошлина, налог на добавленную стоимость и акцизный сбор при импортировании материальных активов, полученных при выполнении условий концессионного контракта, взимаются в соответствии с законодательством Украины.

Анализ показывает, что контракт подготовлен в соответствии с основными требованиями Закона Украины «О концессиях». Эти требования согласуются с международной практикой в отношении концессионных контрактов (которые, главным образом, включают следующие: контракт подписывается на длительный срок, активы остаются в собственности договаривающейся стороны, оператор распоряжается прибылью, но и несет риски, связанные с деятельностью, осуществляет инвестиции в расширение, ремонт и техобслуживание объектов, запланированные и осуществленные оператором). Вместе с тем, указанные требования носят, в основном, общий характер и не предоставляют достаточной практической информации местным органам власти, которым необходимо разработать конкретные концессионные контракты.

Кроме того, само содержание контракта не соответствует международным стандартам, поскольку в документе отсутствуют такие основные элементы, как установление тарифов, оценка показателей деятельности и мониторинг, проводимый независимым регуляторным органом. Контракт необходимо конкретизировать с учетом ряда главных аспектов, в частности: обслуживания основных фондов, потребности в оценке активов и соответствующих инвестиций, показателей деятельности, процедур и основных принципов для корректировки и пересмотра тарифов. По сути, отсутствие понятий, определенных достаточно четко, в отношении этих вопросов может привести к конфликтным ситуациям и длительным повторным переговорам. К тому же, частые изменения в законодательстве могут обусловить дополнительные проблемы в выполнении контракта. Контракт должен обеспечивать стабильность работы концессионера, по крайней мере, в течение определенного периода времени (например, 3-4 лет), особенно в тех случаях, когда рассматриваемые вопросы входят в компетенцию местных властей. В контракте можно оговорить и процедуры повторных переговоров.

Некоторые из этих потенциальных конфликтов можно сгладить при наличии независимого национального регуляторного органа, который мог бы курировать и регулировать как экономические, так и технические аспекты таких контрактов. Данный вопрос весьма важен для настоящего контракта, поскольку это первый контракт подобного рода на коммунальные услуги между городским советом и частным оператором в Бердянске. С учетом растущего интереса городских властей к привлечению частных операторов в сфере коммунального водоснабжения нормативно-правовое регулирование отношений между операторами и договаривающейся стороной является для Украины насущной необходимостью. Министерство жилищно-коммунального хозяйства знает об этом и работает в данном направлении, однако необходимо ускорить процесс. Опыт других частно-государственных партнерств показывает, что такой независимый орган может быть весьма полезным в сглаживании возможных спорных вопросов между сторонами.

Рекомендации

Бердянский концессионный контракт подготовлен в соответствии с национальным законодательством и, в частности, Законом «О концессиях». В целях соблюдения международных стандартов, применимым к таким контрактам, необходимо разработать или включить в контракт ряд ключевых элементов. Рекомендуется:

- Ускорить создание независимого национального органа в секторе водоснабжения (по аналогии с энергетическим сектором). Независимость такого субъекта имеет

огромнейшее значение для обеспечения уравнивания и защиты всех интересов сторон. Основные обязанности этого органа могут включать, среди прочего, установление стандартов в предоставлении услуг, разработку основных принципов обеспечения доступности услуг, а также разработку и реализацию программ государственных расходов для содействия сфере коммунального водоснабжения.

- Разъяснить и включить в контракт такие ключевые вопросы, как статьи об обслуживании основных фондов, необходимости оценки активов и соответствующих инвестиций, показателях деятельности, процедурах и основных принципах корректировки и пересмотра тарифов.

3. Показатели деятельности

Представление и анализ

Введение показателей деятельности в контракты призвано обеспечить экономию, эффективность и оперативность. По сути, выписывание четких задач, которые должен выполнить подрядчик (оставляя способ исполнения на усмотрение подрядчика) и которые подлежат мониторингу, в привязке к штрафам или финансовым вознаграждениям, может служить стимулом для повышения подрядчиком уровня и эффективности услуг.

Концессионный контракт не включает показателей деятельности (за исключением ежегодного уровня инвестирования, упомянутого в параграфе 2.2.2⁷). Задача, поставленная перед оператором в отношении управления водоснабжением, носит весьма неопределенный характер: *«Совершенствовать (провести реконструкцию, переоборудование) объекта, переданного в концессию, в соответствии с утвержденным Инвестиционным планом (ИП) за свой счет или за счет заемных средств, а также разработать и осуществить такую модернизацию для выполнения настоящего контракта»*⁸.

Вместе с тем, важно предоставить оператору ясные и легко измеримые целевые показатели для оценки его деятельности. Данный вопрос является основным слабым звеном контракта, и отсутствие таких показателей может привести к дальнейшим проблемам в управлении коммунальным предприятием. Без этих показателей договаривающаяся сторона, фактически, не может оценить должным образом уровень услуг, предоставляемых оператором. Более того, если оператор не улучшит качество услуг по водоснабжению и канализации в Бердянске, у договаривающейся стороны не будет законных средств для оказания давления на оператора.

В мире накоплен большой опыт в определении показателей деятельности. Исходя из этого опыта, мы приводим ниже ряд предложений по возможному формулированию и мониторингу показателей. Поскольку достижение целей оценивается путем сопоставления ситуации в конкретный момент выполнения контракта с ситуацией в начале контракта, мы также вкратце рассмотрим определение базового сценария, который является одним из основных шагов по установлению реальных показателей.

1. Определение показателей деятельности

Показатели деятельности можно ориентировочно разделить на две основные группы, отражающие разные аспекты работы оператора. Эти группы охватывают следующее:

- Результаты финансовой деятельности (финансовое положение оператора);

⁷ Минимальный размер необходимых инвестиций составляет 120 млн. грн. (в течение срока действия контракта).

⁸ Концессионный контракт на управление собственностью коммунального предприятия «Бердянский Горводоканал», п. 2.2.1.

- Эффективность работ и эксплуатационная характеристика (здесь имеется в виду, главным образом, производительность персонала коммунального предприятия, количество аварий и предпринятые меры, а также уровень предоставляемых услуг).

Для того, чтобы цель стала приемлемым и представительным показателем деятельности, необходимо:

- Тщательно продумывать цель конкретного контракта: показатели должны выбираться на основании первоначальной оценки ситуации коммунального предприятия по водоснабжению. Такая оценка проводится договаривающейся стороной. Показатели деятельности выбираются для того, чтобы заставить оператора работать над наиболее актуальными и важными аспектами управления и инвестирования. Первоначальная оценка должна быть направлена, как минимум, на следующие вопросы⁹:
 - Текущая и предлагаемая зона обслуживания коммунального предприятия;
 - Текущие характеристики службы (количество воды, которая поставляется, измеряется и оплачивается);
 - Базовая опись активов коммунального предприятия, а также их состояние;
 - Управление человеческими ресурсами;
 - Тарифы (уровень, структура, субсидии);
 - Общие финансовые показатели.
- Ставить реалистичную цель: показатели необходимо выбирать тщательно для того, чтобы облегчить их мониторинг и выполнение оператором. Хорошим примером такого показателя является «Бесперебойная работа». В некоторых случаях оценка бесперебойности водоснабжения по техническим причинам сопряжена с большими трудностями. В такой ситуации лучше отказаться от подобных показателей. Большое значение имеет и способность оператора достичь поставленные цели. Ведь установление такого показателя, как 100%-ная бесперебойность работы, если это нереально ни с технической, ни с финансовой стороны, может привести к обратным результатам.

Кроме того, количество показателей деятельности должно быть ограниченным. В ряде контрактов, заключенных в ВЕКЦА в последнее время, оператор должен был соблюдать свыше 100 показателей. Мониторинг такого количества показателей может привести к тому, что оператор потратит больше времени на мониторинг и подготовку отчетов, чем фактическое достижение целей, поставленных контрактом. Опыт показывает, что разумно устанавливать порядка 20 показателей. Ниже приводятся примеры отдельных показателей.

Показатели финансовой деятельности

Наиболее распространенными финансовыми показателями являются: коэффициент издержек, дебиторская задолженность, эффективность сбора платежей, зарплата или затраты энергии, уровень рентабельности, погашение задолженности, коэффициент покрытия. Поскольку частный оператор должен финансировать новые капиталовложения, а также осуществлять затраты на эксплуатацию и техобслуживание, эти финансовые показатели обычно остаются на его усмотрении. В этой связи такие показатели, с точки зрения договаривающейся стороны, не являются самыми важными.

⁹ ОЭСР (2006), Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и предприятиями ВКХ в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

Эффективность деятельности и эксплуатационная характеристика

В группу показателей, охватывающих эти темы, входят следующие:

- Быстрота реагирования на запросы и жалобы потребителей;
- Бесперебойная работа, оцениваемая, к примеру, по среднесуточным рабочим часам или количеством потребителей с постоянным водоснабжением (взвешенные часы снабжения / общие часы для всех потребителей);
- Качество воды (например, количество дней, когда не соблюдаются государственные регулятивные нормы качества воды);
- Процент населения, подключенного к системам водоснабжения и канализации;
- Количество потребителей, у которых установлены водомеры (поскольку водомеры являются важным инструментом для управления спросом потребителей на воду: опыт показывает, что установка этих приборов сокращает потребление воды, так как потребители платят за фактически потребленную воду);
- Соответствие сбросов водоочистных сооружений местным или государственным нормам загрязнения сточных вод, сбрасываемых в окружающую среду.

Следует также отметить, что процедуру корректировки показателей можно оговорить в контракте. В действительности, длительный срок концессионного контракта может привести к тому, что некоторые показатели со временем утратят свою значимость. В этой связи, целесообразно включать в контракт положение о пересмотре эксплуатационных показателей в отношении:

- характера эксплуатационных показателей (например, если спустя 10 лет все население подключено к системам водоснабжения и канализации, показатель «процент населения, подключенного к системам водоснабжения и канализации» становится неприменимым);
- уровня поставленных задач (например, если первоначальной задачей было обеспечение 80%-ной бесперебойности обслуживания и эта задача через 5 лет работы выполнена, новой задачей может стать обеспечение 100%-ной бесперебойности).

Вместе с тем, в контракт, основанный на показателях деятельности, недостаточно включить только определение таких показателей. Необходим также точный анализ первоначальной ситуации, а также эффективный мониторинг.

2. Определение базовой ситуации

Опыт других контрактов, основанных на показателях деятельности, демонстрирует, что определение исходных (или базовых) данных имеет решающее значение для предупреждения конфликтов между сторонами в дальнейшем. Такие данные используются для оценки результатов деятельности, достигнутых подрядчиком, путем сравнения ежегодной ситуации с ситуацией базового года. Так, когда речь идет о вознаграждении или штрафе, точное определение данных базового года играет существенную роль, так как они рассчитываются на основании достигнутых показателей деятельности.

Для того, чтобы при выполнении контракта свести к минимуму возможные проблемы в отношении оценки результатов деятельности подрядчика, необходимо собрать надежные базовые данные. Опыт показывает, что такие базовые данные целесообразнее подготовить с помощью следующих критериев:

- Во-первых, эти данные должны быть легко измеримыми. Например, бесперебойную работу в некоторых ситуациях оценить трудно. Для того, чтобы достоверно оценить бесперебойность работы, оператору необходимо множество манометров (для получения надежных статистических данных требуется достаточное количество данных). Это может оказаться почти непосильной задачей, если сеть имеет большую протяженность (понадобятся сотни регистрирующих устройств). Если проведение измерений сопряжено с большими трудностями или невозможно, наилучшим выходом будет отказаться от этого показателя.
- Во-вторых, необходимо принимать в расчет наличие достаточно достоверных данных для расчетов (в плане полноты, точности и непротиворечивости данных). Если известно, что таких данных нет, нецелесообразно использовать этот показатель.
- В-третьих, при возможности базовые величины должны определяться и согласовываться в тесном сотрудничестве как с договаривающейся стороной, так и с предшествующим оператором. Поскольку предшествующий оператор лучше всех осведомлен о технико-экономической ситуации компании перед началом нового контракта, он может посоветовать наиболее приемлемую методологию, которую можно было бы использовать для определения базовых величин.
- В-четвертых, на более позднем этапе целесообразно использовать те же методологии для расчета базовых величин и показателей деятельности, чтобы избежать методологических расхождений при выполнении контракта.

3. Мониторинг показателей

Для обеспечения достоверности показателей деятельности необходимо тщательно и регулярно осуществлять их мониторинг, чтобы надлежащим образом оценить результаты работы, достигнутые оператором. Опыт показывает, что для мониторинга выполнения ряда основных показателей деятельности весьма целесообразно нанять независимого аудитора. Первой задачей аудитора будет подтверждение правильности базовых величин в начале контракта, которые обычно рассчитываются оператором. Вторая задача оператора – оценить достижение поставленных целей, на основании чего рассчитывается вознаграждение или штраф оператора (если это предусмотрено контрактом), и при необходимости предложить корректировку этих критериев на каждый последующий год.

Технический аудитор играет важную роль в мониторинге контракта, поэтому процесс выбора такого аудитора требует внимательного подхода. Эта процедура должна быть прозрачной и открытой. При этом опыт работы аудитора в технической сфере и методологии, предлагаемые им для оценки деятельности подрядчика, должны быть основными критериями процесса выбора. Кроме того, контракт может потребовать согласования этих методологий со всеми основными сторонами, задействованными в мониторинге контракта.

Другой вопрос, который необходимо рассмотреть в отношении аудитора, это его вознаграждение. Если технические способности аудитора не гарантируются по причине недостатка средств или если аудитор не может выполнять свои обязанности надлежащим образом, это может привести к значительным проблемам между партнерами, как это имело место в некоторых странах ВЕКЦА. Если договаривающаяся сторона принимает решение о назначении аудитора, необходимо учитывать два основных момента: технические способности аудитора и наличие средств для оплаты его труда, чтобы аудитор мог выполнить свою работу надлежащим образом.

Рекомендации

В контракте явно отсутствуют показатели деятельности для оценки результатов, достигнутых оператором. Показатели деятельности призваны стимулировать повышение уровня обслуживания и эффективности работ, выполняемых оператором. Для определения показателей деятельности предлагаются следующие основные рекомендации:

- Продумайте выбор нескольких ключевых показателей для включения в контракт. Такие показатели должны легко измеряться и проверяться, а также должны быть достижимы в финансовом отношении. Показатели оговариваются для каждого года (как и уровни инвестирования в параграфе 2.2.2б). Показатели должны также отражать самые насущные и важные вопросы, требующие решения оператором. Такие показатели могут включать: ежедневное средневзвешенное количество часов подачи питьевой воды, количество индивидуальных потребителей, которым выписываются счета на основании измерений потребленной воды, соответствие средневзвешенной воды нормам бактериологической безопасности. В идеале эти показатели должны согласовываться с оператором.
- Техническая и финансовая ситуация коммунального предприятия требует серьезной оценки в самом начале контракта: базовые данные должны быть достаточно точными во избежание конфликтов между сторонами в будущем. Целесообразно определить эту ситуацию вместе с предшествующим оператором под контролем независимого аудитора.
- Для мониторинга достижения поставленных задач можно назначить независимого аудитора. Технического аудитора следует выбирать осмотрительно и оплачивать его труд надлежащим образом, чтобы он выполнял свою работу честно и эффективно.

4. Тарифы и финансовые обязательства государственного заказчика

Представление

4. 1. Общие положения установления тарифов в Украине

Права нормативно-правового регулирования вопроса установления тарифов в Украине делятся между центральными и региональными органами власти (областными государственными администрациями и местными органами самоуправления) следующим образом:

- *Центральное правительство* утверждает общие требования к определению тех затрат, которые могут возмещаться с помощью тарифов на воду и сбросы. Эти требования формулируются в процедурах и директивах центральных исполнительных органов, таких как Кабинет министров Украины, Министерство жилищно-коммунального хозяйства¹⁰, и передаются на местный уровень для исполнения.
- *На местном уровне*, согласно Закону «О жилищно-коммунальных услугах», который вступил в действие в январе 2005 г., органы местного самоуправления имеют право устанавливать тарифы на коммунальные услуги, предоставляемые коммунальными предприятиями (независимо от форм собственности коммунального предприятия) на своей территории.

¹⁰ Распоряжение Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Украины (июнь 2005 г.).

До сегодняшнего дня отсутствует четкое распределение обязанностей между регуляторными органами областей и органов местного самоуправления, особенно в тех случаях, когда ряд предприятий по водоснабжению и канализации обслуживают более одного муниципалитета и прилегающие поселки в конкретной области и/или когда технические сооружения таких коммунальных предприятий размещены в разных городах или когда предприятие в коммунальной собственности эксплуатируется подрядной компанией или концессионером, как это будет иметь место в Бердянске.

Ключевым вопросом, обсуждаемым в настоящее время, является вопрос субсидий, которые должны предоставляться коммунальным предприятиям, если установленные тарифы не обеспечивают полную окупаемость. Основанием является введение в силу положений Закона «О жилищно-коммунальных услугах» об установлении тарифов, что может вызвать сомнения относительно финансовой жизнеспособности коммунальных предприятий.

Данный Закон предоставляет местным органам власти право устанавливать тарифы на коммунальные услуги (включая воду и стоки) коммунальных предприятий всех типов и форм собственности, что противоречит ряду других законов и постановлений, таких как Закон «О местном самоуправлении в Украине», Закон «О местных государственных администрациях» и Постановление Кабинета Министров Украины «Об определении полномочий исполнительных властей и исполнительных органов местного самоуправления по установлению тарифов» от 25 декабря 1996 г.

Закон «О местном самоуправлении в Украине» не разрешает местным органам власти устанавливать тарифы на услуги, предоставляемые предприятиями, не являющимися коммунальной собственностью. В статье 28 Закона оговорено, что уровень тарифов на услуги, предоставляемые предприятиями, не являющимися коммунальной собственностью, только согласовывается с местными органами власти.

Закон «О местных государственных администрациях» разрешает областным государственным администрациям устанавливать тарифы на услуги предприятий, не являющихся коммунальной собственностью. Существование двух противоречащих законов – «О жилищно-коммунальных услугах» и «О местных государственных администрациях», которые наделяют аналогичной функцией установления тарифов два разных органа (местные органы власти в первом случае и местные государственные администрации во втором случае), приводит к регуляторному конфликту в тех регионах Украины, где услуги предоставляются предприятиями, не являющимися коммунальной собственностью.

4. 2. Установление и ежегодный пересмотр тарифов

Вопросы установления и пересмотра тарифов рассматриваются в Статье 8 Бердянского концессионного контракта. В контракте оговорены следующие основные моменты¹¹:

- тарифы устанавливаются в соответствии с решениями Бердянского городского совета (№ 660 от 14.12.2006 и № 476 от 23.08.2006);

¹¹ Концессионный контракт: Статья 8.

- цена по тарифу на услуги по водоснабжению и канализации должна изменяться в установленном украинским законодательством порядке;
- оператор не должен изменять установленные тарифы по своей собственной инициативе;
- Инвестиции в размере 120 млн. грн., упомянутые в параграфе 2.2.2б контракта, а также финансовые расходы, которые сопряжены с заемом, сделанным для финансирования этих инвестиций, не должны приниматься в расчет как инвестиционный компонент тарифа.

В настоящее время в Бердянске действуют следующие тарифы:

- вода: бытовой потребитель: 4,02 грн/м³ промышленный потребитель: 7,94 грн/м³
 - сточные воды: бытовой потребитель: 2,36 грн/м³ промышленный потребитель: 4,80 грн/м³

Бердянские тарифы сейчас являются одними из самых высоких по Украине. Для установления тарифов используется смешанный подход: исторический и нормативный. Исторический подход основан на данных за прошлый период, а нормативный рассматривает классические эксплуатационные затраты (такие как рабочая сила, энергия, финансовые затраты, налоги), а также капитальные затраты (износ зданий, сетей, машин, оборудования, насосных станций, транспортных средств и офисного оборудования). Такие затраты прошлого года увеличиваются на 5,2% (так называемый «уровень прибыли»), хотя такое повышение даже не покрывает инфляцию, официальный уровень которой составляет порядка 13% - 15%, но, вероятно, превысит 20% в 2009 г. Последний пересмотр тарифов проводился в октябре 2006 г. и был, в частности, обусловлен повышением цен на неочищенную воду, закупаемую и подаваемую «Запорожье Водоканал» из Днестра по трубопроводу протяженностью 175 км.

Основным правовым документом, регулирующим расчет тарифов, является Постановление Кабинета Министров «Об утверждении порядка расчета тарифов для услуг по централизованному водоснабжению и удалению сточных вод» от 12.07.2006. Порядок ценообразования оговаривает типы затрат, которые могут возмещаться за счет тарифов:

- Большинство эксплуатационных расходов могут возмещаться за счет тарифов и требуют расчета на нормативной основе. В частности, это относится к таким основным статьям расходов, как рабочая сила, материальные ресурсы, энергия (электроэнергия, газ, ...), химические вещества и т.д.
- Расчет амортизации тоже включается в тариф; это делается на нормативной основе, но в соответствии с методикой расчета налогового законодательства.
- Капитальные затраты, которые соответствуют прибыли оператора, также могут возмещаться, однако их размер ограничивается 12% от всех эксплуатационных затрат (= разрешенная прибыль). Коммунальные предприятия должны планировать прибыль, исходя из утвержденной программы капиталовложений или имеющегося бизнес-плана.
- Тариф может также включать возмещение расходов на создание капитального резерва, который необходимо формировать для осуществления капиталовложений. Эта величина ограничивается финансовыми потребностями и основывается на средствах, необходимых для обновления и расширения основных фондов и других нематериальных активов, которые могут амортизироваться. При применении нового тарифа коммунальное предприятие должно определить, какие инвестиции будут финансироваться из амортизационных отчислений и прибыли.

Таким образом, в оговоренной программе требуется предоставить технико-экономические оценки или бизнес-планы, с помощью которых можно доказать эффективность планируемых инвестиций, источники финансирования инвестиций и срок выполнения проекта. Это

положение предусмотрено в Статье 8.3 концессионного контракта: «муниципалитет должен рассмотреть, утвердить и подписать Инвестиционный бизнес-план, предоставленный оператором».

4.3. Концессионный платеж

Статья 3 Бердянского концессионного контракта включает положение о ежеквартальном осуществлении концессионного платежа. Первый платеж подлежит оплате после подписания контракта. Платеж производится после утверждения Антимонопольным комитетом и получения лицензии на эксплуатацию коммунального предприятия по водоснабжению. Концессионные платежи являются обычной процедурой при использовании активов, принадлежащих договаривающейся стороне, однако, как правило, это довольно небольшая сумма. Согласно сведениям, полученным в Бердянске, первый платеж будет базироваться на ежегодном концессионном платеже в размере 7% от 103млн. грн. (оцениваемая сумма чистых активов), что немногим превышает 7 млн. евро.

Анализ

Несмотря на то, что закон разрешает полное возмещение затрат, Бердянский муниципалитет не последовал этому положению и не повысил тарифы в соответствии с ростом затрат. Тарифы на воду, по политическим соображениям, ниже уровня возмещения затрат в целях защиты индивидуальных бытовых потребителей и обеспечения доступности тарифов большинству жителей. В этой связи, Бердянское коммунальное предприятие по водоснабжению работает, в основном, с убытком и не имеет достаточных ресурсов для возмещения эксплуатационных и инвестиционных расходов. В настоящее время тариф для бытовых потребителей покрывает всего 80% затрат на водоснабжение и канализацию.

Средний класс Бердянска находится в бедственном положении, а коммунальные платежи (вода, канализация, электричество, горячая вода, отопление...) семей с низкими доходами составляют до 15% их совокупного дохода. Однако разница доплачивается Министерством труда и социальной защиты через Бердянский отдел субсидий для малообеспеченных. Хотя уровень собираемости коммунальных платежей представляется весьма высоким, так как достигает 98,3% от начисленной оплаты за воду (причем существуют отдельные тарифы на воду и стоки), эти поступления недостаточны для возмещения эксплуатационных и капитальных затрат. Закон «О жилищно-коммунальных услугах» (Статья 31) оговаривает, что в случае убытков, обусловленных неполной окупаемостью, местный исполнительный комитет выплачивает субсидии. Далее, Закон «О государственном бюджете» разрешает возмещение затрат в том случае, если субсидии из местного бюджета недостаточны. По существу, государственные субсидии служат для зачета и не выплачиваются непосредственно коммунальному предприятию по водоснабжению, но используются для погашения задолженности (например, задолженности за электричество, независимо от производителя, государственного или частного, налогов и т.д.).

Основной причиной выбора Бердянском концессионного контракта явилась огромная потребность в инвестициях в сектор снабжения питьевой воды и канализации. Как правило, инвестиции возвращаются через тарифы. Вместе с тем, в приложении к контракту оговаривается, что в течение одного года тарифы повышаться не будут. В стране с высоким текущим уровнем инфляции предупредить повышение тарифов на воду в течение 3 лет нереально и это противоречит амбициозной инвестиционной политике, оговоренной в контракте.

Кроме того, в контракте отсутствует четкое разграничение обязанностей между разными заинтересованными сторонами в отношении установления тарифов. Бердянское коммунальное предприятие по водоснабжению находится в процессе перехода от коммунального к частному

оператору. Поэтому в случае конфликта с муниципалитетом оператор может привести довод о том, что пересмотр тарифов зависит не от горсовета, а от местной государственной администрации (Закон «О местной государственной администрации»). Все расхождения подобного рода в системе регулирования тарифов на услуги по водоснабжению и стокам указывают на необходимость внесения серьезных корректив. Если будет создана Государственная регуляторная комиссия по вопросам водоснабжения, как это планирует правительство, на такой регуляторной орган можно возложить обязанность произвести «очистку» законодательства от любого дублирования полномочий и конфликтных ситуаций.

Кроме того, даже если концессионный контракт требует от оператора предоставления Инвестиционных бизнес-планов, в контракте отсутствует положение о том, каким образом инвестиционный компонент, будь то капиталовложения в реконструкцию или новые инвестиции, будет подкрепляться тарифами. Иными словами, отсутствует методология, которая объясняет механизм содействия финансированию инвестиций за счет повышения тарифов. До тех пор, пока договорные механизмы индексации тарифов не определены и завязаны только от доброй воли горсовета, выполнение инвестиционного плана, отвечающего нуждам города Бердянска, остается практически неосуществимым. В такой ситуации существует риск того, что концессионный контракт обманет ожидания и текущая нехватка инвестиций станет еще более острой.

Касательно концессионного платежа, требуемая сумма платежа представляется довольно большой по сравнению с международной практикой. Такой высокий платеж может подвергнуть риску финансовую устойчивость концессии. Важно также знать, планирует ли муниципалитет использовать концессионный платеж для реинвестирования в коммунальное предприятие по водоснабжению. В противном случае, это будет означать, что часть доходов от водоснабжения пойдет на другие цели, в то время как финансовые ресурсы в этом секторе не отвечают финансовым потребностям.

Рекомендации

Для достижения финансовой устойчивости концессии в течение длительного времени важно включить в контракт положение, обеспечивающее финансовое равновесие оператора. Установление и пересмотр тарифов являются основой такого равновесия, которое позволит повысить производительность коммунального предприятия и последовательно реализовывать инвестиционную программу, причем оба эти направления являются основными проблемами Бердянска. В этой связи, рекомендации касаются как совершенствования нормативной базы для установления тарифов, так и освещения вопроса установления тарифов в контракте. Основные рекомендации:

- Упростить нормативно-правовое регулирование установления и пересмотра тарифов, сократить количество конфликтующих законов и постановлений, касающихся тарифов. Внести ясность в роли местных советов и местных государственных (областных) администраций в этом отношении;
- Содействовать устойчивому возмещению затрат при установлении тарифов за счет совершенствования мониторинга затрат, ввиду того, что в кратко- и среднесрочной перспективе достижение полной окупаемости в Бердянске представляется невозможным;
- Принимать во внимание более важную часть инвестиционных компонентов в предоставляемых 5-летних бизнес-планах, как только этот будет подкреплено законодательно, с постепенным повышением тарифов в соответствии с совершенствованием услуг;

- Разработать четкую методологию для ежегодного пересмотра цен на воду для предотвращения политического вмешательства и направить свои усилия на возмещение эксплуатационных затрат и части затрат на инвестиции;
- Оговорить в контракте источник финансирования на местном, региональном и/или государственном уровнях той части инвестиций, которая будет подкрепляться не за счет тарифов, во избежание дефицита финансирования и неэффективной реализации инвестиционных программ;
- Откорректировать концессионный платеж в сторону значительного уменьшения или использовать его для инвестирования в водохозяйственный/канализационный сектор.

5. Финансовые наказания и вознаграждения

Представление и анализ

Контракт не предусматривает штрафов или вознаграждения оператору (главным образом, в связи с тем, что невозможно оценить результаты деятельности по причине отсутствия ее показателей). Это еще один из основных недостатков данного контракта. По сути, у договаривающейся стороны нет средств для оказания давления на оператора с тем, чтобы последний выполнил задачи, изложенные в контракте. В такой ситуации у договаривающейся стороны имеется лишь один способ обеспечить достижение поставленных целей – предъявить оператору иск.

Наложение штрафов возможно в следующих двух случаях:

- При невыполнении эксплуатационных задач, оговоренных в контракте. В контракт не включены показатели деятельности за исключением ежегодного уровня инвестирования. Вместе с тем, в контракте концессионного типа существует несколько возможностей для увязывания показателей и штрафов. Ниже представлены примеры показателей, при невыполнении которых возможно наложение штрафов:
 - Уровень инвестиций, предусмотренный контрактом;
 - Быстрота реагирования на запросы и жалобы потребителей;
 - Оценка бесперебойности работы;
 - Качество воды (например, количество дней, когда не соблюдаются государственные регулятивные нормы качества воды);
 - Процент населения, подключенного к системам водоснабжения и канализации;
 - Процент потребителей, у которых установлены водомеры;
 - Соответствие сбросов водоочистных сооружений местным или государственным нормам.

Следует отметить, что наложение штрафов при невыполнении показателей деятельности важно, поскольку это единственный способ гарантировать надлежащий уровень обслуживания потребителей.

- При невыполнении основных требований контракта. В случае Бердянского контракта возможно наложение штрафов по следующим аспектам:
 1. Разработка Инвестиционного бизнес-плана (ИБП) в положенный срок;
 2. Выполнение работ, предусмотренных ИБП;
 3. Предоставление годового отчета;
 4. Осуществление концессионного платежа.

Рекомендуется применять эти санкции при невыполнении указанных требований, если: а/ выполнение требований можно легко оценить (см. пункты 1, 2 и 3), б/ требование является ключевым фактором для успешного выполнения контракта (пункты 1 и 2) и в/ требования предоставляют договаривающейся стороне информацию об исполнении контракта (пункт 4). И наоборот, штрафы (или вознаграждения) не применяются к текущей деятельности оператора, поскольку доходы оператора непосредственно связаны с надлежащим ведением его хозяйственной деятельности.

Рекомендации

Включение возможных финансовых наказаний в контракт имеет решающее значение для контроля и мониторинга выполнения контракта. Даже если штрафы не применяются, наличие соответствующих статей в контракте оказывает дисциплинирующее воздействие. В этой связи, основной рекомендацией является следующая:

- Продумайте включение в контракт штрафов для тех случаев, когда оператор не соблюдает требования контракта или поставленные эксплуатационные задачи. Не применяйте санкции к текущей деятельности концессионера, поскольку его доходы непосредственно связаны с надлежащим ведением хозяйственной деятельности.

6. Мониторинг выполнения контракта

Представление и анализ

В целях мониторинга выполнения контракта в последнем предусматривается регулярная отчетность оператора. Контракт требует от оператора подготовку «годового отчета об объектах концессии, амортизационных отчислениях и инвестициях»¹². Периодичность отчетности (раз в год) – это хорошая практика. Более частые отчеты будут отвлекать оператора от его основных задач (эффективного управления объектами, а также разработки и реализации инвестиционных планов) на бюрократические вопросы. И наоборот, менее частые отчеты помешают договаривающейся стороне проводить эффективный мониторинг исполнения контракта. Вместе с тем, для беспрепятственного выполнения контракта важно, чтобы обе стороны поддерживали регулярную связь и информировали друг друга о любых важных обстоятельствах, не дожидаясь официальных сроков предоставления отчетности. Это может помочь укреплению доверия между сторонами контракта.

Вместе с тем, основным слабым местом, выявленным в контракте, является отсутствие точности в характере информации, подлежащей включению в контракт. Требования к

¹²Концессионный контракт: параграф 2.2.2 е.

содержанию годового отчета весьма туманны: не указана степень детализации информации, тип данных или показателей, которые должен охватывать отчет. Опыт других стран показывает, что, если требования к отчетности не оговариваются, это может привести к конфликтам на этапе выполнения, что связано с разным пониманием разными сторонами той информации, которая должна включаться в годовые отчеты.

Ниже приводятся примеры тех типов информации, которая может потребоваться в годовом отчете:

- подробное описание уровня обслуживания (например, качество поставляемой воды, соответствие стоков государственным нормам), достигнутого в рассматриваемый контрактный год, и неудач в достижении требуемого уровня;
- информация о работах и действиях, которые будут осуществляться в следующем контрактном году;
- инвестиции, которые были осуществлены в контрактном году;
- инвестиции, планируемые на последующие X лет;
- методы, использованные оператором для поддержания уровня обслуживания, и шаги, предпринятые для мониторинга и опеределения качества обслуживания;
- объяснение причин, которые, по мнению оператора, могут помешать ему достичь требуемых уровней обслуживания или инвестирования;
- подробное описание активов, которые были приобретены, ликвидированы или заменены оператором в течение контрактного года.

Кроме того, контракт не предусматривает проверку информации, предоставленной в годовом отчете. Данный вопрос имеет существенное значение, особенно с учетом того, что настоящий контракт является первым опытом работы горсовета с частным оператором.

Рекомендации

Хотя в контракте предусматривается мониторинг его выполнения и оговаривается необходимость ежегодной отчетности, четкие требования к отчетности отсутствуют. Отсутствие точного изложения таких требований может впоследствии привести к отсутствию взаимопонимания. Во избежание подобных конфликтных ситуаций в будущем рекомендуется следующее:

- Четко оговорить в контракте характер информации, подлежащей включению в годовой отчет;
- Обеспечить проверку техническим аудитором данных, предоставленных в отчете. Такой аудитор может помочь договаривающейся стороне оценить правильность расчетов и толкования этих данных. Можно привлечь того же технического аудитора, который был выбран для мониторинга достигнутых показателей деятельности (как указано в части 3 настоящего отчета).

7. Механизмы обеспечения исполнения контракта и разрешения конфликтных ситуаций

Представление и анализ

Механизмы обеспечения исполнения контракта и разрешения конфликтных ситуаций являются ключевым вопросом, освещенном в «Руководстве по использованию контрактов, основанных

на показателях деятельности» ОЭСР. Цель настоящего раздела – проанализировать, как эти вопросы отражены в контракте, и предоставить рекомендации.

Представление и анализ

В соответствии с условиями контракта последний вступает в силу после его подписания сторонами и государственной регистрации. Государственная регистрация проводится в течение трех дней после подписания контракта договаривающейся стороной с согласия исполнительного комитета соответствующего совета. О заключении контракта необходимо уведомить Фонд государственного имущества Украины с тем, чтобы внести контракт в Реестр концессионных контрактов. Кроме того, контракт оговаривает получение оператором лицензии после подписания и регистрации контракта.

В отношении механизма разрешения конфликтных ситуаций контракт предусматривает, что любые споры, возникающие в связи с концессионным контрактом, подлежат урегулированию сторонами путем переговоров. При невозможности разрешения путем переговоров спорный вопрос рассматривается в соответствии с законодательством Украины. Контракт подчиняется и толкуется в соответствии с законодательством Украины.

В целом, механизм разрешения конфликтных ситуаций представляется довольно слабым, так как не оговорены средства, позволяющие избежать обращения в суд, такие как примирительная процедура, посредничество или арбитраж.

С учетом того, что контракты, основанные на показателях деятельности, имеют сложность в секторе водоснабжения – техническую (технические требования к воде), юридическую (толкование контракта, соответствующие законы и постановления) и финансовую (тарифы и стимулирование финансовых результатов деятельности), необходимо включать в эти контракты положения об урегулировании споров. Механизм разрешения конфликтных ситуаций, который представляется наиболее приемлемым для данного контракта, это – арбитраж. Если стороны соглашаются с этим вариантом, разрешение конфликтов можно добавить отдельной статьей контракта. Для такой страны, как Украина, в которой оказывается большое политическое давление на суды и возможна коррупция судей, арбитраж представляется еще более уместным.

Для обеспечения действенности статья по вопросу арбитража должна включать, как минимум, следующее:

- четкий выбор применимого арбитражного механизма (ввиду наличия нескольких арбитражных механизмов);
- четкое определение предмета споров, подлежащих арбитражу.

Стороны могут также изъявить желание включить в данную статью выбор законодательства, применимого по существу спора (то есть, закона, который применим для толкования и для применения самого контракта); место арбитража; количество арбитров и другие требования к национальности и квалификации арбитров; и обязательное предварительное обращение к примирению или посредничеству. И, наконец, важно также определить, каким образом страна местонахождения отнесется к арбитражному решению.

Исходя из примеров арбитражных процедур в других контрактах, можно предложить следующую процедуру в случае серьезных технических и финансовых споров между сторонами:

- Разрешение конфликта путем обращения к независимому аудитору. Такой аудитор оценит технический или финансовый вопрос и предложит сторонам путь для урегулирования проблемы;
- Если предложение независимого аудитора не разрешает конфликт в течение ограниченного периода времени (например, 30 дней), можно привлечь коллегия арбитров. Коллегию арбитров обе заинтересованные стороны могут выбрать совместными усилиями, или, если стороны не смогут этого сделать, выбор произведет государственный суд.

Даже если эти формальные механизмы разрешения конфликтов не всегда являются достаточным условием для эффективного разрешения конфликта интересов, они необходимы, особенно для таких концессионных контрактов, в которых на карту поставлены большие финансовые средства. В то же время, готовность сторон к сотрудничеству и поиску решений, безусловно, имеет равноценное значение.

Рекомендации

В случае возникновения конфликтов и споров стороны должны рассмотреть другие, более легкие механизмы разрешения конфликтов перед обращением в суд. Для данного контракта наиболее приемлемым механизмом разрешения конфликтов представляется арбитраж. Поскольку положение об арбитраже сейчас не включено в контракт, предлагается следующее:

- Стороны рассматривают статью об арбитраже как полезную для обеих сторон. Данная статья может включать, как минимум, две позиции: четкое определение арбитражного механизма, который будет применяться, и четкое определение предмета споров, подлежащих арбитражу. Арбитражная процедура, которая нередко соблюдается в других контрактах и дает хорошие результаты, предполагает, прежде всего, привлечение независимого аудитора и затем коллегии арбитров.

8. Управление персоналом

Представление и анализ

В статье 10 контракта рассматриваются вопросы персонала. Статья предусматривает следующее:

- оператор нанимает 100% работников, которые переводятся с Бердянского коммунального предприятия;
- оператор сохраняет социальный пакет работников, оговоренный в договоре Бердянского коммунального предприятия;
- в течение 3 месяцев после подписания контракта подписывается новый коллективный договор, который не должен ухудшить текущее положение персонала.

Позитивным моментом является то, что за всеми работниками сохраняются рабочие места и они переводятся к новому оператору в начале контракта. Вместе с тем, в этой связи возникают два дополнительных вопроса в отношении управления персоналом:

- Во-первых, в контракте не упоминается возможность увольнения сотрудников оператором после выполнения контракта. Это важный момент, так как совершенствование хозяйственной деятельности может достигаться за счет снижения затрат на содержание персонала (путем повышения производительности);
- Во-вторых, в обязанности оператора не включены разработка и проведение программы обучения персонала, хотя это и является одним из основных условий повышения производительности персонала.

Рекомендации

По вопросу управления персоналом предлагаются две рекомендации:

- Во-первых, оператору необходимо в прямой форме предоставить право снижать затраты на содержание персонала (за счет сокращения численности работников). Если в контракте отсутствует такое положение, это может привести к конфликтам между обеими сторонами при решении оператора уволить некоторых штатных сотрудников. Кроме того, соответствующим работникам необходимо четко объяснить причину сокращения их должностей, причем любое сокращение, безусловно, должно быть оправданным. Контракт должен предусматривать четкую процедуру сокращения должностей. Работникам, теряющим работу, должна обеспечиваться надлежащая защита, они должны получить все пособия по социальному страхованию в соответствии с законодательством Украины.
- Во-вторых, контракт должен включать статью об обучении персонала и повышении его профессионального соответствия современной практике управления, включая, среди прочего, компьютерную грамотность, бухгалтерский учет, технику безопасности труда. Потребуйте от оператора разработки и осуществления плана обучения работников.

9. Прозрачность

Представление и анализ

9.1 Прозрачность процесса выбора оператора

Проведенный анализ на местах показал, что официальной публикации с обоснованием выбора оператора не было. Основания для заключения контракта с ООО «Чистая Вода-Бердянск» неизвестны и общественности города. Такая ситуация выдвигает перед сторонами серьезный вопрос о прозрачности, особенно с учетом того, что городские жители встревожены тем, что для предоставления услуг по водоснабжению в Бердянске приглашен частный оператор. Когда оператор приступит к работе, городские власти смогут воспользоваться этой возможностью для предоставления общественности больше информации и реагирования на обеспокоенность жителей.

9.2 Прозрачность в ходе выполнения контракта

Прозрачность оператора частично обеспечивается за счет «годового отчета об использовании объектов концессии, амортизационных отчислений и инвестиций»¹³. В этом связи, были установлены два важных момента:

- Контракт не предусматривает проверку годового отчета независимым органом (например, техническим аудитором);

¹³ Концессионный контракт: параграф 2.2.2.

- В контракте не указывается характер информации, которая должна освещаться в отчете. Главным риском является то, что оператор может свести отчетность только к одному официальному годовому отчету. Официальную отчетность необходимо дополнить другими каналами связи между сторонами.

Отсутствие официальной публикации с обоснованием выбора оператора, а также потенциальный риск утраты контроля над информацией, предоставляемой договаривающейся стороне, не обеспечивают прозрачности и надлежащего управления *как таковых* (а это весьма важные вопросы в секторе водоснабжения). Опыт других стран показывает, что прозрачность и хорошие контакты приносят свои плоды, особенно в случае долгосрочных проектов при условии, что оператор настроен на длительную работу.

Рекомендации

Некоторые из рекомендаций аналогичны представленным в разделе 6 настоящего отчета. Для того, чтобы обеспечить прозрачность, необходимо:

- Обнародовать основания для выбора оператора;
- Включить в контракт четкое определение характера информации, которая должна предоставляться в годовом отчете;
- Обеспечить проверку данных, приводимых в годовом отчете, опытным техническим аудитором.

ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ

1. Основные выводы

Настоящий концессионный контракт был подписан недавно (в сентябре 2008 г.). Контракт такого типа подписывается Бердянским горсоветом впервые. В анализе рассматривается, главным образом, содержания контракта. Ниже представлены основные выводы проведенного исследования:

- При подготовке тендерной процедуры и проекта контракта не привлекались внешние консультанты (из числа опытных технических экспертов);
- В контракте не оговорены конкретные показатели деятельности, вследствие чего достижение оператором необходимых показателей не может быть объективно оценено;
- Для урегулирования возможных конфликтов между сторонами к оценке работы оператора не привлекаются ни независимый регулятивный орган, ни технический аудитор в качестве независимой стороны;
- Не предусмотрено применение финансовых наказаний в тех случаях, если оператор не сможет улучшить инфраструктуру или уровень обслуживания потребителей;
- Механизм разрешения конфликта, оговоренный в контракте, не предусматривает мер, необходимых для того, чтобы избежать обращения в суд, таких как использование согласительных процедур, привлечения посредников или арбитража;
- Контракт не разрешает оператору увольнять сотрудников, если затраты на содержание персонала представляются слишком высокими.

2. Краткое изложение успешной практики

- Контракт составлен в соответствии с требованиями украинского законодательства к концессиям, которые, в общих чертах, соответствуют международным стандартам (в частности: контракт подписан на достаточно долгий срок, активы остаются в собственности договаривающейся стороны, оператор несет операционные риски, отвечает за инвестиции на развитие, планирует и осуществляет ремонт и содержание объектов).
- Тендерная процедура была открыта для иностранных компаний, что обеспечивает честную конкуренцию и привлечение компаний с большим опытом.
- Установленные критерии выбора победителя отражают наиболее распространенные критерии, использующиеся во многих странах при проведении подобных процессов.
- У всех пяти участников тендера была возможность встретиться с представителями коммунального предприятия и получить необходимую информацию о его технической и финансовой ситуации.

- Оператор должен предоставлять договаривающейся стороне годовой отчет для мониторинга его деятельности.
- В контракте предусматривается перевод всех сотрудников бывшего коммунального предприятия (КП «Бердянский горводоканал») к новому оператору. Оператор имеет все полномочия по организации работы персонала без вмешательства договаривающейся стороны. Это позволяет предотвратить политическое и внешнее давление в оперативное управление предприятием.

3. Предложения по улучшению

- На подготовительном этапе рекомендуется привлекать опытных экспертов для подготовки тендерной документации, а также выработки критериев выбора победителя и процедуры оценки предложений.
- Работу с частным партнёром рекомендуется начинать с «более лёгкого» контракта (на управление или на аренду) при условии, что у городских властей есть достаточный бюджет капиталовложений или они могут привлечь другие источники финансирования (включая зарубежные) для финансирования инвестиций в коммунальное предприятие.
- Необходимо срочно создать независимый регуляторный орган в водном секторе (как это принято для энергетики). Независимость такой организации крайне важна, так как это позволит сбалансировать и защитить интересы всех сторон.
- Одной из основных рекомендаций является включение ряда ключевых показателей в контракт (легко измеряемых, проверяемых и финансово достижимых). Они должны оговариваться для каждого года и отражать наиболее безотлагательные и важные вопросы, которые предстоит решить оператору. К таким показателям могут относиться: средневзвешенное количество часов подачи питьевой воды в сутки, доля потребителей, имеющих водомеры, средневзвешенные показатели качества воды по бактериологическим характеристикам.
- Целесообразно привлечь независимого аудитора для мониторинга выполнения показателей деятельности. Технического аудитора необходимо тщательно подбирать и достойно оплачивать его труд, чтобы он добросовестно и ответственно выполнял свои обязанности.
- Основные рекомендации по установлению тарифов приводятся ниже:
 - Упростить процедуру установления и пересмотра тарифов, поскольку существует слишком много законов/постановлений, содержащих противоречивые требования, в частности, о полномочиях местных советов и местных государственных администраций;
 - Определить четкую процедуру для ежегодной корректировки цены на услуги водоснабжения для предупреждения политического вмешательства и обеспечения покрытия затрат на эксплуатацию и частично инвестиционных затрат;
 - В контракте должно быть определено, каким образом будет финансироваться инвестиционная составляющая, не покрываемая тарифом, на местном, региональном или центральном уровнях, чтобы избежать дефицита финансирования и неэффективности реализации инвестиционных программ.

- В контракте должны быть оговорены возможные финансовые наказания за невыполнение поставленных задач или несоблюдение основных требований контракта (в случае Бердянска это, главным образом, Инвестиционный бизнес-план и годовой отчет).
- В контракте необходимо чётко определить информацию и данные, предоставляемые в годовом отчёте, и эти сведения должны проверяться техническим аудитором для подтверждения правильности их расчётов и толкования.
- Для данного контракта наиболее приемлемым механизмом разрешения конфликтов представляется арбитраж. В контракт необходимо добавить статью, описывающую применимую арбитражную процедуру, и четко определить перечень вопросов, которые могут быть рассмотрены арбитражем.
- Оператору должно быть в прямой форме предоставлено право на снижение расходов на содержание персонала (сокращая штат работников). Однако контракт должен предусматривать четкую процедуру для обоснования увольнения работников с полной социальной защитой согласно украинскому законодательству. Кроме того, в контракт необходимо включить статью об обучении персонала и повышению его компетентности в соответствии с современной практикой ведения хозяйства, включая компьютерную грамотность, бухгалтерский учёт и технику безопасности на производстве.
- И, наконец, основания для выбора оператора должны быть обнародованы. Это особенно важно с учётом опасений части населения Бердянска относительно привлечения частной компании для оказания услуг водоснабжения и канализации в Бердянске.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Общая документация

Добрянский Л. (2003), Вода и сточные воды в мире, Киев;

Кузнецов В., Принятие решений относительно реформы городских водных услуг в Украине, УкрНДИЭП, Киев

Манукало В., Развитие качества поверхностных вод и мониторинг качества воды в Украине: проблемы и потребности, Киев

2. Законы

Водный кодекс Украины, июнь 1995 г., Киев

Стандарт № 2874-82 "Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством", 1982 г., Киев

Государственные санитарные правила и стандарты "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды, используемой в хозяйственных целях", 1996 г., Киев

ГСТУ № 4808:2007 "Источники централизованного водоснабжения. Гигиенические и экологические требования к качеству воды", 2007 г., Киев

Закон Украины "О защите окружающей природной среды" от 25.06.1991

Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21.05.1997

Закон Украины "О местных государственных администрациях" от 21.05.1997

Закон Украины "О питьевой воде и питьевом водоснабжении" от 10.01.2002

Постановление КМУ "Об установлении полномочий органов исполнительной власти и исполнительных органов местных советов относительно регулирования цен (тарифов)", №1548 от 25.12.1996

Закон Украины "О приватизации государственной собственности" от 4.03.1992

Закон Украины "О концессиях" от 16.07.1999

Постановление КМУ "Об усовершенствовании системы государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги", №1168 от 28.10.1997

Указ Президента "Об усилении экономических основ самоуправления городов Украины", №84/94 от 12.03.1994

Закон Украины "О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности" от 03.03.1998

Закон Украины "О жилищно-коммунальных услугах" от 24.06.2004

3. Документация, касающаяся концессионного договора

Концессионный договор об управлении собственностью ГКП "Бердянский горводоканал"

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Социально-экономические показатели Украины

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ВВП (млн долл. США)	31,262	38,009	42,393	50,133	64,883	86,137	108,002	141,644	198,006
ВВП (изменение в процентах, в реальном выражении)	5.9	9.2	5.2	9.6	12.1	2.7	7.3	7.6	6.4
ВВП на душу насел. на осн. ППС (межд. долл. в тек. ценах)	161	180	193	216	249	263	291	322	350
Население, всего (миллионов)	48.7	48.2	47.8	47.4	47.1	46.7	46.5	46.2	45.8
Население, городское (процент общей численности)	67.1	67.2	67.4	67.5	67.7	67.8	67.9	67.9	..
Инфляция потребительских цен (средняя, процентов)	28.2	12.0	0.8	5.2	9.0	13.5	9.1	12.8	25.3
Безработица (среднегодовая, процент рабочей силы)	4.2	3.7	3.8	3.6	3.5	3.1	2.7	2.3	..
Сальдо счет текущих операций (миллионов долл. США)	1,481	1,402	3,173	2,891	6,804	2,531	-1,617	-5,918	-13,057
Счет текущих операций (процент ВВП)	4.7	3.7	7.5	5.8	10.5	2.9	-1.5	-4.2	-7.1
Торговый баланс (миллионов долл. США)	779	198	710	-269	3,741	-1,135	-5,194	-10,572	-18,697
Валовое накопление капитала (процент ВВП)	19.7	19.7	19.2	20.6	22.6	22.0	24.6	27.4	..
Внешний долг (процент ВВП)	37.81	31.79	51.10	47.47	47.27	45.97	50.60	59.90	59.90
Внешний долг (процент экспорта товаров и услуг)	60.54	57.37	54.69	82.24	77.16	89.28	108.51	132.06	..
Прямые иностр. инвестиц., чистые притоки (процент ВВП)	1.9	2.0	1.6	2.8	2.6	8.7	5.3	6.5	4.0
Помощь (процент ВНД)	1.8	1.4	1.2	0.7	0.6	0.5	0.5

Источник: "Доклад о процессе перехода" 2007 г.; МВФ, база данных издания "Перспективы развития мировой экономики", апрель 2008 г.; ВБ, база данных "Показатели развития мировой экономики", 2007 г.

Приложение II: Показатели водохозяйственной области Украины

	1995	2000	2006
Access to improved water supply (%)	97	97	97
Rural areas	90	92	97
Urban areas	100	100	97
Access to improved sanitation (%)	96	96	93
Rural areas	93	91	83
Urban areas	98	98	97

Источник: Отделение статистики ООН, общая база данных: <http://unstats.un.org/unsd/databases.htm>

Приложение III: Таблица сводной информации о контракте

Общие положения	
Договаривающийся орган	Исполком Бердянского горсовета, в лице и.о. городского головы, действующего на основе Статута территориальной общины г. Бердянска
Оператор	ООО "Чистая вода", в лице Директора Валерия Перепелицы
Вид договора	Концессионный договор
Заключение договора, дата вступления в силу, срок действия, возможность продления	Дата подписания: сентябрь 2008 г. Дата вступления в силу: после подписания Сторонами и государственной регистрации Срок действия: 30 лет Продление возможно на 20 лет на тех же условиях, если только ни одна из Сторон не получит за 6 месяцев до окончания срока договора от другой Стороны сообщение о намерении прекратить Договор или изменить условия ¹⁴ .
Сфера применения договора	
Обслуживаемая территория	Целостный имущественный комплекс ГКП "Бердянский горводоканал": 1 город и 1 село, представляющие: - 49 431 пользователей услуг водоснабжения; - 35 688 пользователей канализационных услуг.
Виды деятельности	<ul style="list-style-type: none"> • Водоснабжение; • Водоотвод; • Услуги по очищению воды для частных и юридических лиц.
Права и обязательства Сторон:	
Обязательства договаривающегося органа	<p>Главные обязательства¹⁵:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Предоставить Объект концессии свободным от любых обременений, ограничений и претензий третьих сторон; 2. Поддерживать Оператора в осуществлении его прав и выполнении его обязательств; 3. Обеспечить выдачу Горсоветом своего постановления в установленные сроки и в соответствии с установленным порядком; 4. Воздерживаться от увеличения цен на покупную воду без обсуждения с Оператором и не вмешиваться в предпринимательскую деятельность Оператора.
Права и обязательства Оператора	<p>Главные права и обязательства Оператора¹⁶:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Финансировать Объект концессии¹⁷;

¹⁴ Статья договора 14.4.

¹⁵ Статья договора 2.1.2.

¹⁶ Статьи договора 2.2.1 и 2.2.2.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Осуществлять эксклюзивные права на управление и эксплуатацию Объекта концессии; 3. Владеть прибылью, получаемой от управления Объектом концессии; 4. Привлекать третьи стороны, включая зарубежные предприятия, организации и частных лиц на основе договоров подряда к выполнению специальных работ на Объекте концессии без предварительной консультации с Договаривающимся органом; 5. Вносить предложения на рассмотрение Договаривающегося органа и органов местного самоуправления Бердянска касательно установления тарифов на поставку воды и водоотвод, а также услуги по очистке воды 6. Использовать на Объекте концессии технологий, материалов, сырья и оборудования, сертифицированного для использования в Украине; 7. Нести ответственность за соблюдение Договора и законодательства третьими сторонами, привлеченными к выполнению специальных работ на Объекте концессии; 8. Возвратить Объект концессии Концессионеру по истечении срока Договора в надлежащем техническом состоянии в соответствии с условиями Договора, а земельные участки передаются по соответствующим договорам аренды земли.
--	--

Финансовые условия	
Концессионная плата	Оператор перечисляет Договаривающемуся органу концессионную плату. Размер такой платы не был раскрыт Сторонами во время обзора ¹⁸ .
Передача и возвращение Объекта концессии ¹⁹	<p>Правовой режим собственности, предоставленной в Концессию (или созданной), определяется с учетом Закона Украины "О концессиях", в частности необходимо взять во внимание то, что Объект концессии принадлежит территориальной общине Бердянска. Его предоставление в аренду не тянет за собой передачу прав собственности Оператору и не прекращает права собственности органа местного самоуправления.</p> <p>После завершения или прекращения срока действия Договора, а также в случае ликвидации Оператора, Оператор должен вернуть Объект концессии (все имущество, полученное в соответствии с актом приема-передачи) Договаривающемуся органу в надлежащем техническом состоянии с учетом сделанных инвестиций, включая те, которые не были компенсированы Оператором в результате концессионной деятельности.</p> <p>Оператор должен получить в аренду участки земли, необходимые для управления Объектом концессии. Земельные участки должны быть предоставлены на срок, не меньший срока действия Договора. Условия договоров аренды земли определяются отдельно и в соответствии с</p>

¹⁷ Статья договора 1.5.

¹⁸ Статья договора 3.1.

¹⁹ Статья договора 4.

	<p>действующим законодательством.</p> <p>Начиная с даты вступления в силу Договора, Договаривающийся орган должен разработать и утвердить документы о землеотводе, а также другие документы, подтверждающие право пользования землей, на которой находится Объект концессии. Он также должен провести техническую инвентаризацию и получить технические паспорта на всю недвижимость Объекта концессии и передать эти документы Оператору.</p> <p>Арендная плата за пользование земельными участками, на которых расположен Объект концессии, определяется в размере налога на землю, который рассчитывается в соответствии с действующим законодательством.</p>
Улучшения Объекта концессии и компенсация за улучшения ²⁰	<p>Для эффективного использования Объекта концессии для предоставления услуг, направленных на удовлетворение потребностей общественности в бесперебойном централизованном водоснабжении, водоотводе и очистке сточных вод, Оператор должен усовершенствовать Объект концессии.</p> <p>После завершения срока Концессии имущество (оборудование, техника), приобретенное Оператором, переходит в собственность территориальной общины г. Бердянска.</p> <p>Договаривающийся орган должен возместить Оператору затраты, понесенные им для усовершенствования Объекта концессии, и стоимость созданного или приобретенного имущества в той части, которая не была компенсирована Оператором в результате концессионной деятельности, если Договор прекращается по инициативе Договаривающегося органа.</p>
Установление цены и тарифа	<p>Цены/тарифы на услуги централизованного водоснабжения, водоотвода и очистки сточных вод устанавливаются в соответствии с Постановлениями Бердянского горсовета №660 от 14.12.2006 и № 476 от 23.08.2006.</p> <p>Инвестиции не включаются в тарифы на централизованное водоснабжение, водоотвод и очистку сточных вод.</p> <p>Цены/тарифы на услуги изменяются в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством Украины²¹.</p>
Условия пересмотра тарифа	<p>Оператор не может изменять установленные тарифы на услуги централизованного водоснабжения, водоотвода и очистки сточных вод по собственной инициативе²².</p>
Гарантии и санкции	
Законодательство	<p>За невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательств Стороны несут ответственность в соответствии с законодательством Украины.</p> <p>Убытки одной из Сторон, понесенные из-за нарушения другой Стороной своих обязательств, должны быть полностью компенсированы виновной Стороной²³.</p>
Решение споров и	<p>Любые споры должны решаться Сторонами путем переговоров. Если</p>

²⁰ Статья договора 6.

²¹ Статья договора 8.1.

²² Статья договора 8.2.

²³ Статья договора 12.1.

применимое законодательство	<p>Стороны не смогут договориться по какому-либо спорному вопросу, такой вопрос должен быть рассмотрен в соответствии с законодательством Украины²⁴.</p> <p>К этому договору и его толкованию применяется законодательство Украины²⁵.</p>
Финансовые санкции ²⁶	<p>Убытки одной из Сторон, понесенные из-за нарушения другой Стороной своих обязательств, должны быть полностью компенсированы виновной Стороной.</p> <p>Если Оператор нарушает даты, установленные для внесения Концессионной платы, то Оператор должен заплатить пению в размере двойной годовой ставки Национального банка Украины, применимой к просроченному платежу за каждый день просрочки.</p> <p>Если Договаривающийся орган нарушает условия возмещения затрат, то Договаривающийся орган должен заплатить пению в размере двойной годовой ставки НБУ, применимой к просроченному платежу за каждый день просрочки.</p> <p>Уплата пени не освобождает Оператора от его обязательств.</p> <p>Если Оператор допускает ухудшение состояния Объекта Концессии или его разрушение, то Оператор должен возместить Договаривающемуся органу убытки, если только Оператор не докажет, что такое ухудшение состояния или разрушение случилось не по его вине.</p>
Форс-мажор	<p>Стороны освобождаются от любых обязательств в случае полного или частичного невыполнения своих обязательств по Договору, если такое невыполнение случилось из-за действия обстоятельств непреодолимой силы, которые возникли после подписания Договора по причинам, которые невозможно было или предусмотреть, или избежать разумным образом²⁷.</p>
Ответственность Оператора	
Обязательства по страхованию	<p>Оператор несет риск случайной утраты Объекта концессии. Имущество, преданное в концессию, должно быть застраховано за счет Оператора. Оператор должен заключить договор гражданской ответственности, определяющий ответственность Оператора за действия, касающиеся эксплуатации Объекта концессии, и застраховать Объект концессии в соответствии с законодательством Украины²⁸.</p>
Организация услуг	
Персонал Оператора	<p>Оператор имеет право нанять как граждан Украины, так и иностранных граждан. Оператор обязан нанять 100% персонала, переведенного из ГКП "Бердянський горводоканал", а также сохранить социальные гарантии и заключить коллективный договор в соответствии с нормами и положениями регионального отраслевого договора²⁹.</p>

²⁴ Статья договора 17.1.

²⁵ Статья договора 17.2.

²⁶ Статья договора 12.

²⁷ Статья договора 15.

²⁸ Статья договора 11.

²⁹ Статья договора 10.

**Приложение IV: Техническая информации о ГКП "Бердянский горводоканал"
(данные за 2007 г.)**

Кол-во пользователей, подключенных к сети водоснабжения	49431
Кол-во пользователей, подключенных к канализационной сети	35688
Территория обслуживания	1 город, 1 село
Добыча воды	8404 тыс. м ³
Вода, за которую выставляются счета	4807 тыс. м ³
Реально оплачиваемая вода	4725 тыс. м ³
Процент клиентов, имеющих счетчики расхода воды (%)	Население - 72% Предприятия - 94%
Тариф на водоснабжение	Население 4,02 грн./ м ³ Предприятие – 7,94 грн./м ³
Кол-во сотрудников водоканала	653 человека
Протяженности сети водоснабжения	384 км
Мощность водоочистительной станции	23,5 тыс. м ³ /день

Услуги водоснабжения: <i>тыс. грн.</i>			
Доходы	2006 г.	2007 г.	1-я половина 2008 г.
Прибыль	11511,2	18247,4	8490,7
Субсидии	218,3	519,6	224,0
Другое	2012,8	2113,2	674,9
ВСЕГО	13742,3	20880,2	9389,6
Расходы	2006 г.	2007 г.	1-я половина 2008 г.
Потребление энергоресурсов	1324,1	1611,5	938,0
Затраты на персонал	2462,8	3425,5	1926,3
Операционные затраты	7652,9	12781,8	6289,3
Другое (налоги и прочее)	1956,2	2236,4	1222,6
ВСЕГО	13396,0	20055,2	10376,2
Канализационные услуги: <i>тыс. грн.</i>			
Доходы	2006 г.	2007 г.	1-я половина 2008 г.
Прибыль	5494,7	8644,8	4045,8
Субсидии	104,2	234,9	102,4
Другое	2286,3	978,0	312,9
ВСЕГО	7885,2	9857,7	4461,1
Расходы	2006 г.	2007 г.	1-я половина 2008 г.
Потребление энергоресурсов	2094,7	1980,9	1920,6
Затраты на персонал	2660,8	3858,2	1985,9
Операционные затраты	929,0	1228,9	599,8
Другое (налоги и т.д.)	1930,3	2654,1	1423,3
ВСЕГО	7614,8	9722,1	5299,6

Приложение V: Список опрошенных экспертов

Бердянский городской совет

Петр Гончарук, первый заместитель Бердянского городского головы

Анатолий Степаненко, Секретарь Бердянского городского совета

Исполком Бердянского городского совета

Александр Калинин, начальник управления коммунального хозяйства

Министерство по вопросам ЖКХ Украины

Ирина Запатрина, заместитель Министра

Владимир Омеляненко, Директор ГП "Агентство развития жилищно-коммунального хозяйства"

Верховная Рада Украины

Валерий Баранов, депутат Верховной Рады Украины, бывший Бердянский городской голова

Виктор Кулибаба, председатель комитета по вопросам охраны окружающей среды местного совета, советник народного депутата Украины

ГКП "Бердянский водоканал"

Иван Сраский, главный инженер

Татьяна Иванована, главный бухгалтер

Галина Николаевна, начальник отдела финансового планирования

ООО "Институт местного развития"

Альона Бабак, генеральный директор

Европейский банк реконструкции и развития

Франсуа Годе, главный банкир по вопросам местной и экологической инфраструктуры