

## АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЧАСТНЫХ ОПЕРАТОРОВ В КОММУНАЛЬНЫЙ СЕКТОР



**Сергей Борисович  
Сиваев**  
Директор  
направления  
«Городское  
хозяйство»  
Фонда «Институт  
экономики  
города»



**Тимур Абьясович  
Шакиров**  
Эксперт  
направления  
«Городское  
хозяйство»  
Фонда «Институт  
экономики  
города»

22 августа 2011 года Правительством Российской Федерации утверждён «План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций». В соответствии с этим Планом, органы власти субъектов Российской Федерации обязаны утвердить региональные графики передачи не позднее 1 января 2015 г. в концессию или долгосрочную (более 1 года) аренду объектов энергетики и коммунальной сферы. В настоящей статье проводится анализ тех конкурсов на заключение договоров государственно-частного партнёрства, которые состоялись в последние годы, а также выявляются причины низкой результативности таких конкурсов.

Российское законодательство предусматривает обязательность проведения конкурсных процедур при передаче муниципального имущества во владение частным лицам на основании концессионного соглашения, в соответствии с законом №115-ФЗ «О концессионных соглашениях», а также на основании договора аренды, в соответствии с приказом ФАС № 67 (далее – Приказ ФАС)<sup>1</sup>.

Выбор критериев конкурса представляет собой крайне важным этапом на пути к эффек-

<sup>1</sup> Приказ ФАС № 67 от 10 февраля 2010 г. «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса».

тивному использованию механизмов государственно-частного партнёрства (ГЧП). Правильно определённые критерии конкурса обеспечивают условия для достижения необходимого результата – привлечение инвестиций в модернизацию существующих объектов и строительство новых объектов коммунального комплекса, повышение показателей операционной деятельности организации коммунального комплекса и, как следствие, повышение качества предоставляемых потребителям коммунальных услуг.

Для анализа практики проведения конкурсов на заключение договоров ГЧП проведено исследование, в ходе которого был осуществлен сбор и анализ конкурсных документов муниципальных образований на право заключения договора аренды или концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения/водоотведения и теплоснабжения, опубликованной органами публичной власти на соответствующих официальных порталах в сети Интернет. Предметом анализа выступили критерии оценки участников конкурса. Указанная конкурсная документация датируется в интервале 2010-2011 гг.

В ходе исследования было собрано 40 пакетов конкурсных документов на право заключения договоров государственно-частного партнёрства в водном секторе и 20 – в секторе теплоснабжения. В большей части конкурсных документов (39 из 58) конкурс проводился на право заключения договора аренды объектов коммунальной инфра-

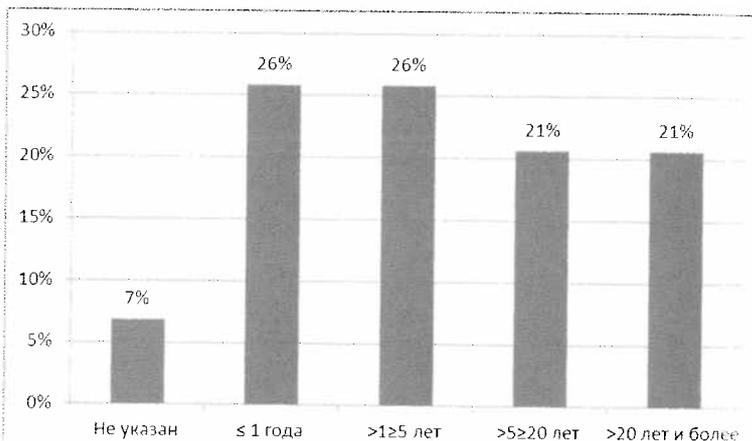
**77** Привлечение частного оператора к управлению системами коммунальной инфраструктуры должно обеспечивать улучшение её технико-экономических показателей, что неразрывно связано с необходимостью привлечения инвестиций

структуры, в остальных случаях предметом конкурсных торгов выступало право на заключение концессионного соглашения. Тем не менее, предмет всех договоров (управление и улучшение систем коммунальной инфраструктуры) позволяет рассматривать их в одном пуле. Конкурсы проводились городскими поселениями (17 случаев), муниципальными районами (8 случаев), сельскими поселениями (27 случаев) и городскими округами (8 случаев).

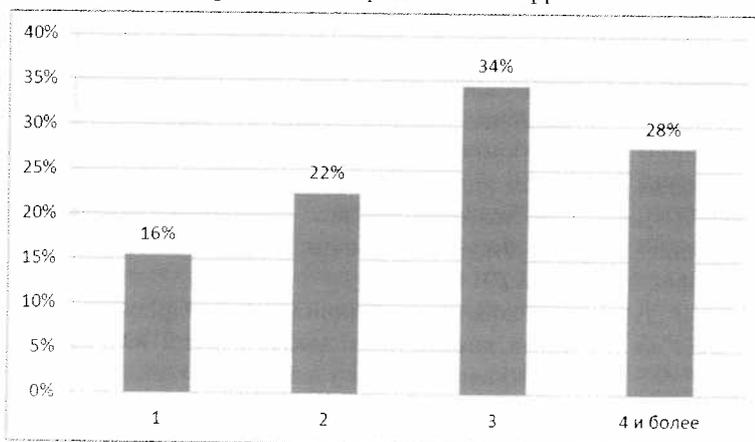
Привлечение частного оператора к управлению системами коммунальной инфраструктуры должно обеспечивать улучшение её технико-экономических показателей, что неразрывно связано с необходимостью привлечения инвестиций. В этой связи срок соглашения (договора) ГЧП должен быть достаточным для осуществления инвестиционного цикла. Период соглашения должен предусматривать время, необходимое частному оператору для привлечения инвестиций и реализацию инвестиционных проектов по модернизации и развитию инфра-

структуры, а также предусматривать время на возврат вложенных средств с определённой доходностью. Окупаемость серьёзных инвестиционных проектов в коммунальном секторе значительна по срокам, ввиду как капиталоемкости сектора, так и социальной чувствительности, а значит невозможности быстрого роста тарифов. Таким образом, краткосрочные и среднесрочные соглашения (до 5 лет) не соответствуют срокам окупаемости, характерным для серьёзных инвестиционных проектов в коммунальном секторе. В 59% конкурсных документаций срок соглашения о ГЧП не превышал 5 лет, что свидетельствует об отсутствии значимых инвестиционных обязательств частного партнёра в рассматриваемых конкурсах на право заключения договоров государственно-частного партнёрства (Рис. 1).

Качественным показателем подготовки



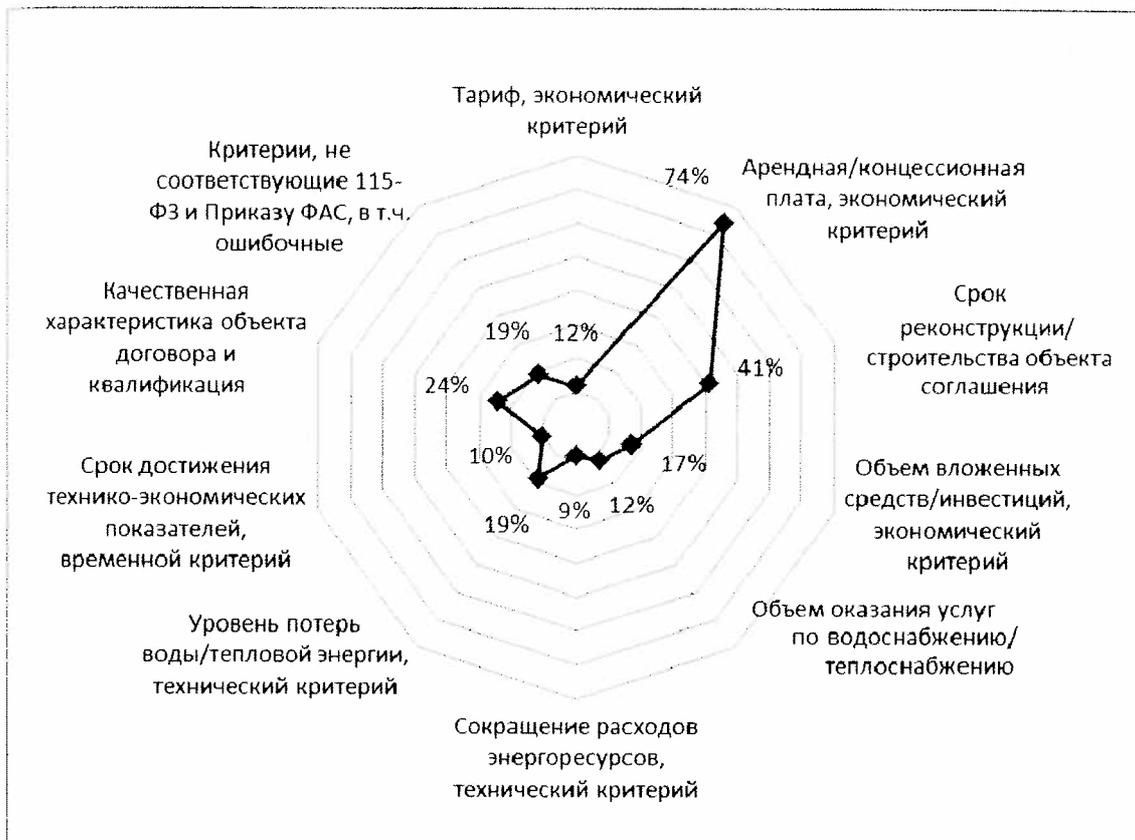
**Рисунок 1.** Распределение конкурсов в секторах ВКХ и теплоснабжения по продолжительности периода соглашений.



**Рисунок 2.** Количество используемых критериев в рамках одного конкурса в секторах ВКХ и теплоснабжения.

конкурса может являться количество используемых при оценке заявок участников критериев. Большое количество критериев не гарантирует того, что конкурсная документация составлена квалифицированно. Однако использование всего одного или двух критериев говорит о низком качестве подготовки конкурса. В рассмотренных конкурсных документациях в 38% случаев использовалось всего один или два критерия (Рис. 2).

Используемые в конкурсной документации критерии можно сгруппировать следующим образом:



**Рисунок 3.** Частота встречаемости критериев (в % от общего количества конкурсной документации).

- оптимизация экономических показателей;
- оптимизация технических показателей;
- оптимизация времени решения задачи;
- качественные оценки заявки и участника.

Рисунок 3 демонстрирует, насколько часто в рассмотренной документации в секторах ВКХ и теплоснабжении встречались критерии каждой из групп.

### 77 Величина арендной/концессионной платы – самый часто встречаемый критерий среди рассмотренных конкурсных документов

Величина арендной/концессионной платы – самый часто встречаемый критерий среди рассмотренных конкурсных документов, в силу того, что, в соответствии с Приказом ФАС, цена договора является обязательным критерием конкурса. В отличие от арендной платы, поправки, внесенные в закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» летом 2008 г., предусматривают возможность отсутствия концессионной платы. Это возможно в двух случаях:

**во-первых**, если концессионер оказывает услуги по регулируемым тарифам и,

**во-вторых**, если условиями концессионного соглашения предусмотрено принятие концедентом на себя части расходов на создание и/или реконструкцию, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Данные поправки являются разумными, так как концессионная плата будет создавать дополнительное бремя расходов частного оператора, которое, в конечном счете, должно быть компенсировано увеличением тарифов для потребителей. Очевидно, что максимизация размера платы не должна выступать в качестве значимого критерия.

Второй по частоте встречаемости критерий – **срок реконструкции/строительства объекта соглашения**. Срок реконструкции/строительства является важным критерием при выборе арендатора/концессионера в случае недостатка соответствующих мощностей коммунальной инфраструктуры или модернизации объектов. Однако достаточно часто этот критерий используется и для обеспечения потребностей в комму-

нальных ресурсах вновь возникающих объектов нового строительства. В таких случаях использование критерия минимизации срока строительства неправильно, так как объект коммунальной инфраструктуры необходимо построить к сроку ввода объекта в эксплуатацию. Если объект коммунальной инфраструктуры будет построен раньше требуемого срока, он будет простаивать, необоснованно увеличивая эксплуатационные затраты ресурсоснабжающей организации.

**77** Если объект коммунальной инфраструктуры будет построен раньше требуемого срока, он будет простаивать, необоснованно увеличивая эксплуатационные затраты ресурсоснабжающей организации

#### Критерии, направленные на повышение эффективности операционной деятельности:

**расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортировку 1 м<sup>3</sup> воды (встречаются в 9% конкурсных документаций) и уровень потерь воды/тепловой энергии (встречаются в 19% конкурсных документаций).** Для этих критериев только в 10% случаев указан срок их достижения, отличный от конца действия договора, или сам срок повышения эффективности является самостоятельным критерием. В остальных случаях, когда значение критериев расхода энергоресурсов или уровня потерь определяются на момент окончания договора без системы мониторинга их достижения, следует ожидать, что потенциальные арендаторы/концессионеры просто выставят минимально или максимально возможное значение (в зависимости от критерия), так как к моменту завершения договора ГЧП с большей вероятностью уже не будет возможности применить санкции к арендатору/концессионеру в случае, если конкурсное значение критерия останется недостижимым.

В 17% проанализированных конкурсных документациях в качестве критерия отбора использовался **объём вложенных инвести-**

**77** при существующем сроке установления тарифов для организаций коммунального комплекса спрогнозировать выручку будущих периодов практически невозможно

**ций**, выраженный либо в фиксированных суммах, либо в процентной доле от выручки. В случае отсутствия ключевых показателей операционной эффективности нет гарантий, что вложенные инвестиции повысят качество предоставляемых услуг. Кроме того, при существующем сроке установления тарифов для организаций коммунального комплекса спрогнозировать выручку будущих периодов практически невозможно. Представляется, что задачей должна быть не максимизация вложенных в инфраструктуру средств, а решение конкретных технических и технологических задач, в первую очередь – повышения качества услуг, эффективности и надёжности работы коммунальной инфраструктуры. В соответствии с этим данный критерий представляется неправильным.

Еще одним аналогичным примером неверного критерия служит объём оказания услуг по водоснабжению/теплоснабжению, который представлен в 12% случаев. Очевидно, что объём потребляемых услуг в коммунальном секторе должен определяться спросом. Максимизация данного критерия может стать обременением для коммунальной организации из-за простоя мощностей.

В 24% случаях в конкурсных документациях использовался критерий – **качественная характеристика объекта договора и квалификация участника**, который, как правило, состоит в оценке подготовленной участником инвестиционной программы модернизации и/или развития систем ВКХ или теплоснабжения. Критерий основан на выставлении экспертных оценок. Но несубъективность является его главным слабым местом. Проблема в том, что если при этом нет критерия, связанного с тарифной политикой. Если об изменении тарифов ничего не говорится в договоре (а именно так бывает в подавляющем большинстве случаев), то обязательства, которые качественно оцениваются по этому критерию, остаются невыполненными из-за неопределяемых инвестиционных рисков.

Стоит отметить, что Приказ ФАС запрещает включать в конкурсную документацию требования к участнику конкурса: наличие у участника конкурса опыта работы, требования к его деловой репутации, требования наличия у участника конкурса производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и иных ресурсов. В то же время закон «О концес-

сионных соглашениях» разрешает включать в конкурсную документацию, но на этапе предварительного отбора, требования к квалификации, профессиональным, деловым качествам конкурсантов, что представляется более правильным.

**77** Поскольку тариф сегодня регулируется на региональном уровне, а соглашение о ГЧП в коммунальном секторе заключается между муниципалитетом и частным бизнесом, то исполнение конкурсных обязательств в отношении тарифа представляется затруднительным

Можно наблюдать редкое (12 %) применение критериев, направленных на минимизацию тарифа на товары и услуги, предоставляемые потребителям. Такая непопулярность данного критерия объясняется существующей регуляторной политикой. Поскольку тариф сегодня регулируется на

региональном уровне, а соглашение о ГЧП в коммунальном секторе заключается между муниципалитетом и частным бизнесом, то исполнение конкурсных обязательств в отношении тарифа представляется затруднительным как для организаторов конкурса, так и для его победителя. Ряд конкурсных документов (19% случаев) содержали критерии конкурса, не соответствующие Приказу ФАС и закону № ФЗ-115, или не поддающиеся количественной оценке:

- соответствие учредительных документов конкурсанта законодательству;
- проведение ежегодных профилактических мероприятий;
- финансовая стабильность конкурсанта;
- наличие у участника конкурса специального опыта выполнения работ (количество аналогичных заказов, по которым получено положительное заключение экспертизы);
- оснащённость специализированным оборудованием;
- осуществление ремонтно-восстановительных работ (реконструкции/модернизации)

№	Критерий конкурса	НЗ	Т	КЗ
1	Размер годовой арендной платы без учета НДС (цена договора), руб.	2231695,61	▲	0,06
2	Сроки реконструкции объектов договора (создания имущества в рамках исполнения договора):	-	▼	0,32
2.1	водопроводных насосных станций 4-го подъема (ВНС-11, 13, 15, 16, 23, 28, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40) с заменой насосного оборудования и автоматизацией	3 года	▼	0,06
2.2	канализационных насосных станций КНС-5, 7, 11, 12, 13 с заменой насосного оборудования и автоматизацией	2 года	▼	0,06
2.3	системы водоснабжения на основе гидравлического моделирования и зонирования	2 года	▼	0,1
2.4	системы водоотведения на основе гидравлического моделирования	3 года	▼	0,1
3	Технико-экономические показатели систем водоснабжения и водоотведения на момент окончания срока договора:	-	*	0,42
3.1	уровень потерь питьевой воды в водопроводных сетях, % от подачи в сеть	20,0	▼	0,08
3.2	соответствие результатов химических анализов воды в сети требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01, %	99,6	▲	0,08
3.3	соответствие результатов микробиологических анализов воды в сети требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01, %	99,8	▲	0,08
3.4	концентрация железа (Fe) в промывных водах на станции водоподготовки подземного водозабора, мг/дм <sup>3</sup>	0,1	▼	0,05
3.5	сброс сточных вод через канализационные аварийные выпуски, м <sup>3</sup>	1000	▼	0,05
3.6	обеспеченность приборами учета воды на вводах в многоквартирные дома по состоянию на 30 ноября 2011 г., %	95,0	▲	0,08
4	Качественная характеристика инженерно-технических или функционально-технологических решений для обеспечения реконструкции объектов договора (создания имущества в рамках исполнения договора) и квалификация участника конкурса – Оценка в баллах от 1 до 5	-	▲	0,2
5	<b>ИТОГО (Общий вес критериев):</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>1,00</b>

Таблица 1. Критерии конкурса на право заключения договора аренды (г.Томск, 2010 год)

арендуемых объектов теплоснабжения в объеме, необходимом для нормального обеспечения теплоснабжения в осенне-зимний период, за счёт собственных или привлекаемых (заёмных) средств.

Подобные нарушения и ошибки могут свидетельствовать как о низкой квалификации организаторов конкурсов, так и о желании подстроить конкурс под «своего» претендента.

Существующее законодательство позволяет организовать конкурс таким образом, чтобы решение о победителе при прочих равных условиях принималось на основе субъективного решения комиссии. В качестве примера можно привести конкурсную документацию на право аренды водоканала города Томска в 2010 году.

В рамках конкурса в документации были установлены следующие критерии отбора победителя (Табл. 1)<sup>2</sup>.

Анализ критериев оценки в конкурсной документации города Томска позволяет сделать ряд выводов.

**Критерий 1:** Арендная плата. Важно заметить, что выплата арендной платы – это прямые расходы, которые закладываются в тариф и фактически оплачиваются за счёт населения. Максимизация арендной платы представляется неверным критерием, поскольку рассматривает аренду коммунальной инфраструктуры как источник пополнения бюджета путем увеличения тарифов для населения.

**77** Максимизация арендной платы представляется неверным критерием, поскольку рассматривает аренду коммунальной инфраструктуры как источник пополнения бюджета путем увеличения тарифов для населения

**Критерии группы 2** призваны оценить инвестиционный потенциал арендатора. Однако, по существу, они не несут в себе серьезной инвестиционной нагрузки (критерии 2.1, 2.2). Реконструкция насосных станций без технических показателей – не особенно обременительный критерий. Оценить исполнение критериев 2.3, 2.4 практически

<sup>2</sup> Сокращения и условные обозначения: ПЗ – начальное значение показателя, Т – требование к изменению начального значения, КЗ – коэффициент значимости, удельный вес критерия в суммарной оценке, ▼/▲ – увеличение/уменьшение начального значения

невозможно, так как оптимизация системы водоснабжения/водоотведения на основе гидравлического моделирования и зонирования является также неформализованным показателем. Вариативность значений критериев в группе 2 практически отсутствует. В результате случилось то, что легко можно было предсказать. Практически все участники конкурса (а их было семь) поставили по всем критериям этой группы одно значение – 1 год. А это означает, что все эти критерии просто не работали. То есть, критерии с весом в 32 % превращаются в фикцию.

**Группа критериев 3** имеет наибольший удельный вес 0.42. Согласно конкурсной документации, оценка этих критериев (кроме критерия 3.6) происходит в момент окончания договора аренды. Соответственно, участники конкурса могут выставить любые значения ввиду отсутствия системы мониторинга достижения этих критериев, а также маловероятности санкций за их неисполнение. Но это ещё не все проблемы этой группы критериев. Рассмотрим каждый из них.

**77** В международной практике потери в 10 % считаются хорошим показателем, который редко кто превосходит

Критерий 3.1 – минимизация потерь воды в водопроводных сетях. Казалось бы, правильный критерий. Только сформулирован неправильно. Участники конкурса заявляли практически недостижимые уровни потерь в 5% и менее. В международной практике потери в 10% считаются хорошим показателем, который редко кто превосходит. Потому что дешевле оставить такие потери, чем сокращать их. Поэтому правильный критерий мог выглядеть по-другому: минимизация срока доведения потерь воды в водопроводных сетях – до 10%.

Критерии 3.2- 3.4 отражают требования к химическому и бактериологическому составу воды. Но это не тема оптимизации – это требования санитарных норм, которые надо выполнять. Поэтому такие показатели должны быть ограничениями, а не критериями.

Критерий 3.6 – также неправильный, поскольку в нем предпринято ВКХ предписывается действие (установка приборов учета в жилищном фонде), которое законодательно находится не в его компетенции, а в компетенции собственников жилищного фонда.

Таким образом, большинство критериев группы 3 либо неработающие, потому что все участники показывают одинаковые результаты, либо дают заведомо невыполнимые показатели, либо противоречат закону.



**Рисунок 4.** Оценка критериев, применяемых в конкурсе на право аренды водоканала в городе Томск (2010 г.)

Квалификация участника конкурса (критерий 4) представляет собой качественный критерий. При этом он включает в себя, по сути, два традиционно используемых для экспертной оценки критерия – квалификацию участника и понимание поставленных

им задач. Оценка за данный критерий определяется экспертной группой.

Содержательный анализ критериев на право аренды систем ВКХ, показал, что большинство из них не работало, поскольку все участники по понятным и очевидным причинам выставляли одинаковые значения. Часть критериев была неправильной по своей содержательной природе. При этом реальный вес экспертной оценки (за счёт того, что не работало больше половины критериев с одинаковыми оценками) увеличился более, чем в три раза и имел определяющее значение при подведении итогов конкурса. А значит, возможности для получения заданного результата были чрезвычайно высоки. На рисунке 4 представлена оценка эффективности применяемых в этом случае критериев.

В 2011 году администрацией города Воронеж был объявлен конкурс на право заключения концессионного соглашения об организации финансирования, реконструкции (модернизации), эксплуатации и обслуживания объектов, необходимых для организации водоснабжения и водоотведения. В Таблице 2 представлены критерии конкурса:

№ п/п	Критерий конкурса	Единица измерения	Начальное значение критерия конкурса	Требование к изменению начального значения и параметры критерия конкурса	Коэффициент, учитывающий значимость критерия конкурса
1	1.1 Срок реконструкции (модернизации) первоочередных объектов, изложенных в конкурсной документации.	Год	A = 3 года	▼	0,39
	1.2 Срок реконструкции (модернизации) Объекта концессионного соглашения в целом в соответствии с требованиями, изложенными в конкурсной документации и отражаемыми в инвестиционной программе.	Год	A = 30 лет	▼	0,01
2	Период выхода на установленные технико-экономические показатели: • снижение значения числа неисправностей системы водоснабжения до 1,18 шт. на км сети • снижение значения количества засоров и неисправностей системы водоотведения до 7 шт. на км сети • достижение 100% круглосуточной обеспеченности подачи питьевой воды потребителям	Год	B = 3 года	▼	0,4
3	Качественные характеристики функционально-технологических и инженерно-технических решений для обеспечения реконструкции (модернизации) Объекта	Баллы	Не установлено	Не установлено	0,2

**Таблица 2.** Критерии конкурса на право заключения концессионного соглашения (г. Воронеж, 2011 год)

Представленные критерии вызывают такие же вопросы, как и критерии конкурса в г.Томске. Очевидно, что по критериям, где оптимизируется срок решений задач от 3-х лет до 1-го года, следует ожидать одинаковых значений в заявках участников. Значит, эти критерии будут нечувствительными для конечной оценки. В соответствии с этим вырастет чувствительность экспертной оценки.

В списке критериев отсутствуют экономические критерии. Нет ни серьезных инвестиционных обязательств, ни тарифных ограничений для их выполнения. В то же время технические критерии (количество засоров и неисправностей) не регламентированы в статистике, что затрудняет возможность их учета. Кроме того, достижение данных критериев, вкупе со 100% обеспеченностью подачи питьевой воды потребителям, планируется в течение трех лет действия договора (максимальный срок), в то время как дей-

ствие концессионного договора рассчитано на 30 лет!

Недостатками предложенных организаторами конкурса технических критериев является:

- во-первых, игнорирование других важных операционных критериев, описывающих эффективность работы системы водоснабжения и водоканализации (ВиВ) города и,
- во-вторых, короткий срок их исполнения, что говорит о желании администрации решить первоочередные проблемы, и об отсутствии стратегического видения развития водоканала города.

В 2011 году также был объявлен конкурс на право заключения договора аренды водопровода, канализации и гидротехнических сооружений в г.Иваново. В *Таблице 3* представлены критерии конкурса:

№ п/п	Критерий конкурса	Параметры критериев			
		Начальное	Минимальное	Требование к изменению начального значения	Коэффициент, учитывающий значимость критериев (вес)
1	Размер годовой арендной платы	22 420,9 тыс. руб.		▲	0,1
2	Размер инвестиционных вложений в арендуемое имущество на период 2012-2016 гг.	362,2 млн руб.		▲	0,1
3	Сроки реконструкции объектов и вложений инвестиций в арендуемое имущество			▼	0,3
4	Технико-экономические показатели на момент окончания срока договора	Оценка в баллах от 1 до 10			0,2 (суммарно)
4.1	Уровень потерь питьевой воды в водопроводных сетях, % от подачи в сеть	Максимальное 20	Минимальное 5	▼	0,06
4.2	Соответствие результатов химических анализов воды в сети требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01, %	Минимальное 99,6	Максимальное 99,8	▲	0,07
4.3	Соответствие результатов микробиологических анализов воды в сети требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01, %	Минимальное 99,5	Максимальное 99,7	▲	0,07
5.	Качественная характеристика инженерно-технических или функционально-технологических решений для обеспечения реконструкции объектов договора (создания имущества в рамках исполнения договора) и квалификация участника конкурса	Оценка в баллах от 1 до 5			0,3
6.	<b>ИТОГО общий вес критериев:</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>1</b>

*Таблица 3. Критерии конкурса на право заключения договора аренды (г.Иваново, 2011 год)*

В конкурсной документации представлен экономический критерий в виде объёма инвестиционных вложений. Как уже было отмечено, в условиях современного тарифного регулирования планировать инвестиционные вложения крайне затруднительно, даже на среднесрочный период. Кроме того, сами по себе инвестиционные вложения не гарантируют улучшение качества работы системы ВКХ.

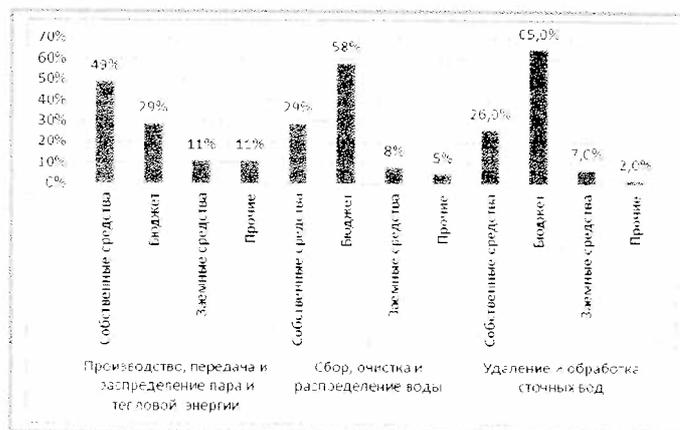
Представленные технические критерии повторяют те же ошибки, что были и в конкурсной документации на право аренды водоканала города Томска.

В целом, на основании анализа конкурсных документов в коммунальном секторе приходим к достаточно «жестким» выводам:

1. Организаторы конкурсов зачастую выставляют срок соглашения менее 5 лет, что не соответствует значимым инвестиционным проектам в коммунальном секторе.
2. Использование одного-двух критериев при выборе оператора позволяет говорить о низком качестве подготовки конкурса.
3. Существующие конкурсные документации часто содержат критерии:
  - (а) содержательно неверные, способные ухудшить реализацию ГЧП;
  - (б) неработающие для принятия решений, поскольку очевидно, что все участники будут заявлять одни и те же значения критериев;
  - (в) неконтролируемые, когда задается критерий на конец действия договора ГЧП (20 и более лет) без системы мониторинга достижения его значений в период действия соглашения.
4. Крайне важный критерий цены (тарифа) практически не применяется со ссылкой на существующую систему тарифного регулирования, что приводит к практическому отсутствию реальных инвестиционных обязательств частного оператора.

Хотя политическая ставка делается на развитие государственно-частного партнёрства в стране, сложившаяся практика заключения договоров аренды концессионных соглашений позволяет сделать вывод, что не решается одна из главных задач ГЧП – привлечение в сектор частных финансовых ресурсов. Инвестиционные вложения частных российских операторов достаточно скромны. Большинство частных компаний показывают в качестве своих инвестиционных вложений инвести-

ционные расходы из текущей выручки. Это значит, что в сектор по-прежнему практически не привлекаются заемные средства, что и показывает данная диаграмма:



**Рисунок 5.** Инвестиции в сектор ВКХ и теплоснабжение по источникам финансирования за 2005-2010 гг. Источник: Росстат, «Российский статистический ежегодник»

Причина отсутствия привлеченных средств в коммунальный сектор в том, что соглашения (договора), заключаемые по результатам проведенных конкурсов, не накладывают на операторов реальных обязательств по инвестиционным вложениям.

#### Можно ли повысить эффективность проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП и что для этого нужно сделать?

Результативность конкурсных процедур, направленных на заключение договоров ГЧП, основывается на выборе оптимального соотношения технических показателей работы системы, сроков достижения этих показателей и цены их достижения, которая отражается в тарифах для потребителей. При отсутствии естественного экономического баланса между качеством предлагаемого решения и его стоимостью договор ГЧП грозит остаться просто декларацией без обязательств.

Поэтому для улучшения показателей качества предоставления коммунальных услуг

**77** Причина отсутствия привлеченных средств в коммунальный сектор в том, что соглашения (договора), заключаемые по результатам проведенных конкурсов, не накладывают на операторов реальных обязательств по инвестиционным вложениям

и привлечения в сектор частных инвестиций конкурсная документация должна содержать:

- технологические критерии, то есть обязательства арендатора/концессионера по улучшению показателей операционной деятельности, или сроки достижения предполагаемых показателей операционной деятельности;
- экономические критерии, которые бы ограничивали финансовые потребности частных операторов для реализации принятых на себя обязательств.

Перед утверждением организатором конкурса операционных критериев целесообразно провести технический аудит систем ВиВ или теплоснабжения для выявления проблемных зон. Важно, чтобы данные критерии сочетались со сроками их достижения, отличными от конца действия договора, или сам срок повышения эффективности являлся самостоятельным критерием. В случае, если значение операционного критерия определяется на момент окончания договора, следует ожидать, что потенциальные арендаторы/концессионеры просто выставят минимально или максимально возможное значение (в зависимости от критерия), так как к моменту завершения договора ГЧП с большой вероятностью уже не будет возможности применить санкции к арендатору/концессионеру.

Срок достижения операционных технологических критериев не должен превышать прогнозируемого инвестиционного цикла (не более 10 лет). Кроме того, конкурсная за-

явка и затем договор ГЧП, должны предусматривать обязательства частного оператора по значениям критериев конкурса до и после времени их достижения, а также систему мониторинга. Это позволит обеспечить постоянный контроль за ключевыми показателями деятельности и, как минимум, не ухудшение этих показателей.

Критерии операционной эффективности деятельности предприятий коммунального сектора должны соответствовать следующим параметрам:

- значимость (критерий должен характеризовать значимую сторону деятельности предприятия);
- измеримость (критерий должен поддаваться количественному измерению);
- однозначность (критерий должен иметь четкое определение и однозначно понимаемую методику расчёта);
- практичность (процедура расчёта критерия не должна требовать привлечения значительных ресурсов);
- уникальность (критерии не должны полностью или частично дублировать друг друга);
- результативность (критерии должны характеризовать результаты деятельности компании, а не компанию как таковую).

В качестве рекомендаций операционным техническими критериями конкурса ГЧП в секторе холодного водоснабжения и водоотведения могут выступать показатели, представленные в нижеприведенной таблице:

Возможные операционные технические

№	Индикатор	Ед. измерения	Комментарии
1	Коэффициент энергоэффективности	кВт ч/куб. м	Расход электроэнергии в расчёте на 1 куб. м воды, отпущенной в сеть водоснабжения и/или пропущенных сточных вод (показатель рассчитывается исходя из результатов федерального статистического наблюдения по форме 1-водопровод и/или 1-канализация)
2	Уровень аварийности	число аварий/км	Показатель зафиксированного по регламентным процедурам числа аварий на 100 км сетей водоснабжения и/или водоотведения в год (показатель рассчитывается исходя из результатов федерального статистического наблюдения по форме 1-водопровод и/или 1-канализация)
3	Коэффициент потерь воды	%	Разность между объёмом воды, поданной в сеть водоснабжения, и объёмом проданной воды, (т.е. объём потерь воды), выраженная в процентном соотношении от объёма воды, поданной в сеть водоснабжения (показатель находится в результатах федерального статистического наблюдения по форме 1-водопровод). Возможно, задавать в качестве критерия не минимальный уровень потерь, а срок достижения заданного оптимального уровня потерь
4	Среднегодовая доля заменённых водопроводных и/или канализационных сетей за 7 лет	%	Процент заменённых водопроводных и/или канализационных сетей от общего количества сетей водоснабжения и/или водоотведения (показатель находится в результатах федерального статистического наблюдения по форме 1-водопровод и/или 1-канализация)

Таблица 4. Рекомендуемые операционные технологические критерии в секторе холодного водоснабжения и водоотведения.

№	Индикатор	Ед. измерения	Комментарии
1	Отмена летних перерывов в горячем водоснабжении	Срок достижения, лет	Отмена летних перерывов в подаче горячей воды потребителям повышает качество услуг горячего водоснабжения в летний период и надёжность работы системы теплоснабжения в зимний период
2	Комплексный коэффициент эффективности		Соотношение теоретически произведенной тепловой энергии к фактически проданной
3	Коэффициент энергоэффективности	кВт ч/Гкал	Удельный расход электрической энергии на единицу реализованной потребителем тепловой энергии
4	Коэффициент выбросов CO <sub>2</sub>	кг/Гкал	Количество производимого углекислого газа на единицу тепловой энергии. Стимулирует использование безуглеродных технологий
5	Уровень аварийности	число аварий/км	Показатель зафиксированного по регламентным процедурам числа аварий на 100 км сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения в год (показатель рассчитывается исходя из результатов федерального статистического наблюдения по форме 1-теп)
6	Среднегодовая доля замененных сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения за 7 лет	%	Процент замененных сетей от общего количества сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения (показатель находится в результатах федерального статистического наблюдения по форме 1-теп)

Таблица 5. Операционные технические критерии конкурса ГЧП в секторе теплоснабжения и горячего водоснабжения.

критерии конкурса на проект государственно-частного партнёрства в секторе теплоснабжения и горячего водоснабжения представлены в прилагаемой таблице:

Критически важно наличие экономических критериев. Модели соглашений/договоров о государственно-частном партнёрстве предполагают, что привлеченные инвестиции в модернизацию и развитие объектов коммунальной инфраструктуры должны окупаться за счёт продажи товаров и услуг, производимых на этих объектах, то есть, за счёт ведения хозяйственной деятельности. Но будущие доходы от этой деятельности зависят от того, по какой цене (тарифу) будет реализовываться продукция. В случае, если тарифы предсказуемы, то достаточно легко оценить размер возможных инвестиций и срок их окупаемости. Соответственно наиболее важным экономическим критерием конкурса должен стать тарифный план потенциального арендатора/концессионера. При этом принципиально важно, что тарифный план должен предлагаться в приведенных ценах (т.е., в ценах текущего года, без учета будущей инфляции).

Следует особо подчеркнуть, что проведение конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе формирует особую ситуацию конкурентной борьбы за монопольные рынки. А конкурентная борьба в экономике не может быть без конкурентных цен. У нас есть все экономические предпосылки, чтобы в рамках конкурсов на

заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе перейти от регулируемых органами

**77** Следует особо подчеркнуть, что проведение конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе формирует особую ситуацию конкурентной борьбы за монопольные рынки

власти тарифов к конкурсным нерегулируемым тарифам. Причем, эти тарифы могут быть критерием конкурса, и по условиям конкурса не могут быть выше уровня, заданного в конкурсной документации.

Исходя из инвестиций, которые необходимы для достижения технологических критериев конкурса и строительства/реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, участники, согласно разработанным финансовым моделям, прогнозируют тарифы будущих периодов в ценах базового года (номинальный тариф). Оценка участников происходит согласно среднему тарифу, который считается по следующей формуле:

$$T = \frac{\sum_{i=0}^{n-1} (t_0 \times \prod_{k=1}^{i+1} k_i)}{n}$$

где:

$T$  – среднее значение тарифа;

$t_0$  – начальное значение тарифа на срок заключения договора;

$k_i$  – изменение тарифа в  $i$  году в долях к тарифу в предшествующем периоде; вели-

чина  $k_1$  может быть как положительной, так и отрицательной, а также равной нулю ( $k_1$  всегда принимается равным нулю):

$n$  — число периодов тарифного регулирования (в годах).

На следующей схеме представлен вариант заявки конкурсного тарифного плана:

Для параметра  $k_1$  может вводиться ограничение по положительным значениям для

расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортировку 1 м<sup>3</sup> воды и т.д.), и строительства и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, тем выше его шансы стать победителем конкурса.

Однако существующее в настоящее время тарифное законодательство делает невозможным использование в качестве эконо-

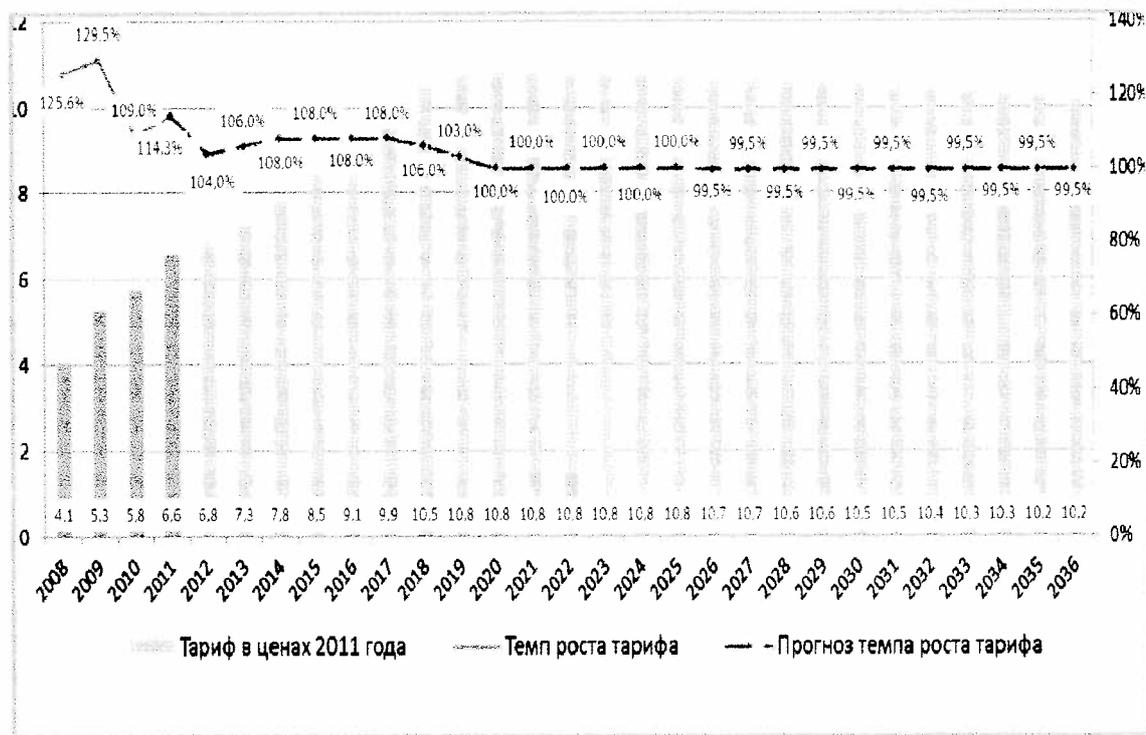


Рисунок 6. Вариант тарифного плана для договора ГЧП.

того, чтобы избежать резкого роста тарифов. Если принимается, что годовой рост тарифа в приведенных ценах не должен превышать 5%, то принимается что:

$$k_1 \leq 0.05$$

С учетом политических реалий текущего момента можно установить, что на ближайшие два года тарифы не будут расти выше уровня инфляции, т.е.:

$$k_{1,2} \leq 0$$

Реальный тариф в соответствующий период тарифного регулирования будет определяться как предложенный для этого периода номинальный тариф, умноженный на индекс потребительских цен за время с момента проведения конкурса.

Чем меньше среднее значение тарифа потребует участник для улучшения показателей операционной деятельности (аварийность, потери воды, тепловой энергии,

существующее в настоящее время тарифное законодательство делает невозможным использование в качестве экономического критерия тарифных планов из-за существования ежегодно утверждаемых предельных индексов и отсутствия у муниципалитетов полномочий устанавливать тарифы

экономического критерия тарифных планов из-за существования ежегодно утверждаемых предельных индексов и отсутствия у муниципалитетов полномочий устанавливать тарифы.

Означает ли это невозможность введения экономических критериев? На наш взгляд, нет. Необходима разработка другого экономического критерия, который бы позволил инвестору взять на себя обязательства по модернизации, реконструкции и новому строительству основных фондов коммунальной

инфраструктуры, и при этом он бы понимал механизм возврата вложенных инвестиций. С этой целью рекомендуется в конкурсную документацию в качестве критерия конкурса и в последующие договорные отношения включать механизм установления «расчётных тарифов». Существующее законодательство позволяет использовать данный критерий при проведении конкурсов, как на право аренды, так и на право заключения концессионного соглашения..

Концепция «расчётных тарифов» предусматривает, что участники конкурса указывают индексы ежегодного увеличения тарифа, который позволит им достичь технико-экономических показателей и модернизировать объекты коммунальной инфраструктуры.

При этом, несмотря на введение в договор «расчётных тарифов», регулирование тарифов организаций коммунального сектора продолжает осуществляться в соответствии с положениями действующего законодательства и с учетом установленных им ограничений, например предельных индексов роста тарифов. При возникновении разницы между «расчётным» и реально установленным тарифом должны применяться соответствующие положения договора ГЧП, регулирующие последствия возникновения данной ситуации.

Если складывается ситуация, при которой в соответствии с положениями действующего законодательства расчётный тариф будет выше, чем установленный тариф, стороны могут договориться о том, что бюджет компенсирует оператору недостающую разницу, или об иных действиях сторон договора (соглашения). Так, закон «О концессионных соглашениях» предусматривает в части 1 ст.20 предусматривает возможность «изменения условий концессионного соглашения в целях обеспечения имущественных интересов концессионера, существовавших на день

подписания концессионного соглашения. Порядок внесения таких изменений определяется концессионным соглашением»..

#### **Анализ практики проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП позволяет сделать ряд выводов:**

- 1) При определении целей соглашений ГЧП следует руководствоваться не максимизацией частных инвестиций, а оптимизацией параметров операционной деятельности коммунальной инфраструктуры, которые обеспечат улучшение качества коммунальных услуг, повышение надёжности и эффективности работы системы. Для их достижения частному оператору необходимо привлечь инвестиции. Но публичную власть должен интересовать конечный результат, а не размер инвестиций.
- 2) Публичная власть в лице арендодателя или концедента должна иметь возможность отслеживать выполнение поставленных в конкурсной документации и в договоре ГЧП задач с помощью системы мониторинга. В случае невыполнения поставленных в конкурсной документации и в договоре ГЧП задач, иметь возможность расторгнуть с оператором договор о государственно-частном партнёрстве.
- 3) Использование в качестве экономического критерия тарифного плана оператора, который позволит ему достичь технико-экономических показателей и модернизировать коммунальную инфраструктуру в оговоренный срок, является наиболее оптимальным экономическим критерием, но требует внесения изменений в действующее законодательство.
- 4) Ввиду невозможности использования в настоящее время тарифного плана, организаторы конкурсов могут использовать подходы, основанные на концепции «расчётных тарифов».

